2

Dfensor

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL
REVISTA DE DERECHOS HUMANOS FEBRERO 2018

#SEGURIDAD SIN GUERRA

La Ley de Seguridad Interior y el retroceso en derechos humanos



NÚMERO 2, AÑO XVI, FEBRERO 2018

Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Comité editorial:
Nashieli Ramírez Hernández
Fredy César Arenas Valdez
Carolina Vargas Romero
Hilda Téllez Lino
Hugo Manlio Huerta Díaz de León
Francisco Javier Conde González
Mario Julio Córdova Motte
Alberta Domínguez Vargas

Editor responsable:
Francisco Javier Conde González

Editoras adjuntas:
Verónica López Rodríguez
Domitille Delaplace

Cuidado de la edición:
Verónica López Rodríguez
Karen Trejo Flores

Corrección de estilo:
Haidé Méndez Barbosa

Revisión de pruebas:
Verónica López Rodríguez
Karen Trejo Flores
Haidé Méndez Barbosa

Revisión de contenidos:
Karen Trejo Flores
Verónica López Rodríguez

Apoyo editorial:
Daniela Sánchez Monroy

Infografía e Ilustraciones:
Gladys López Rojas

Diseño editorial:
Enrique Agustin Alanis Guzmán

Créditos de imágenes:
Ernesto Gómez, Antonio Vázquez, Alejandro Cuevas, Sonia Blanquel y Archivo cdhdf.
Participantes del iv, v y vi Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos 2014, 2015 y 2016.
Kayle Kaupanger/Banco de imágenes Unsplash.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Flickr.
acnur/Markel Redondo.
Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México.

Fotografía de portada:
Ev/Banco de imagénes Unsplash.

Diseño de portada:
Enrique Agustin Alanis Guzmán

Suscripciones y distribución:
Sonia Ruth Pérez Vega
Tel: 5229 5600, ext. 2032

Dfensor, revista mensual de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año xvi, número 2, febrero de 2018, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la cdhdf. Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030, México, D. F. Tel.: 5229 5600, <www.cdhdf.org.mx>. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-061911445800-203. issn: 2395-9940.



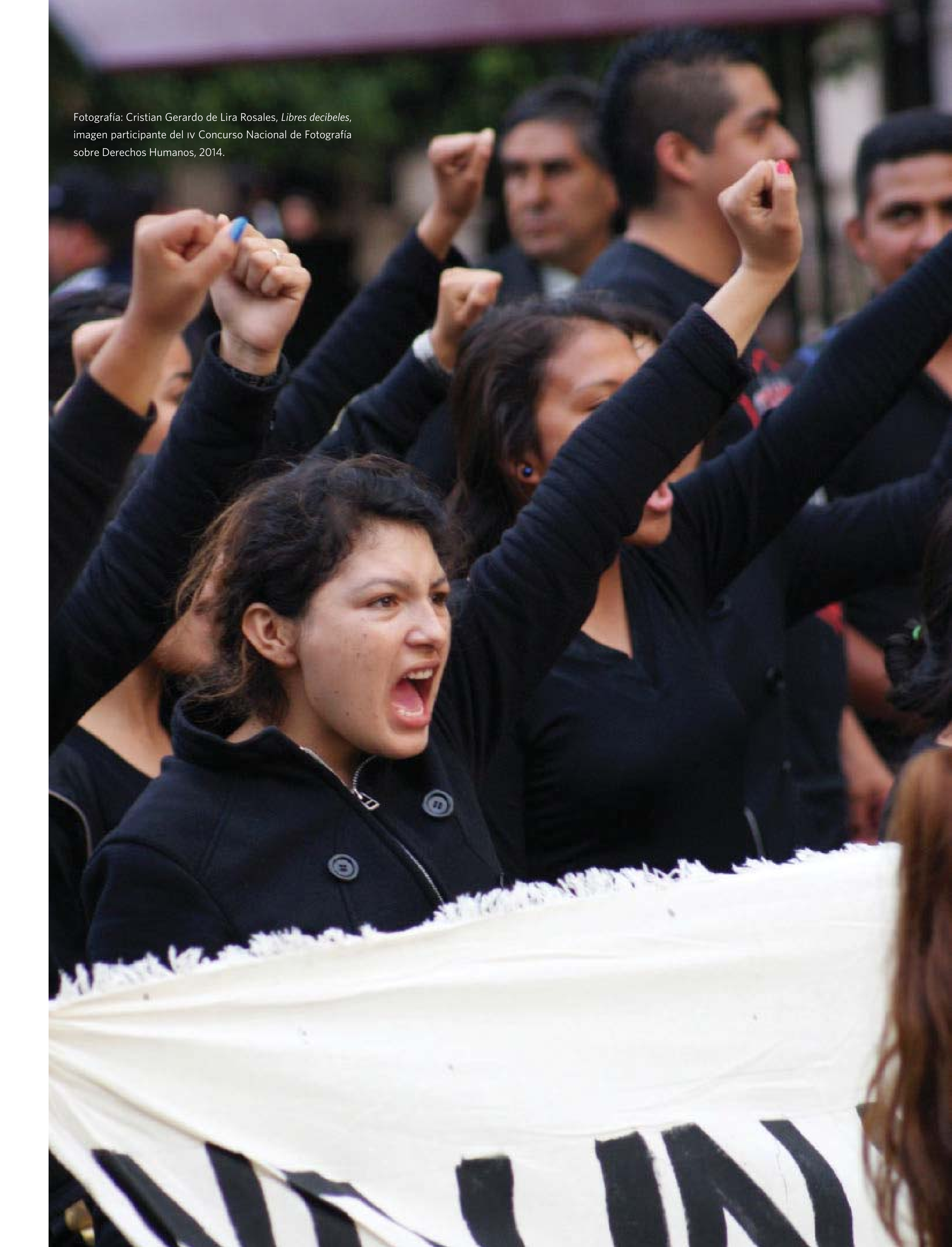
Contenido











Fotografía: Cristian Gerardo de Lira Rosales, *Libres decibeles*, imagen participante del IV Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2014.

Ley de Seguridad Interior, retroceso en materia de derechos humanos

Editorial

La Ley de Seguridad Interior, promulgada en diciembre de 2017, es una clara muestra de la construcción no democrática de las políticas de seguridad en México. Es una legislación ambigua que propicia la opacidad y pone en riesgo los derechos humanos en todo el territorio nacional, además de representar un retroceso en la materia al otorgar a las fuerzas armadas facultades para realizar labores de seguridad pública sin garantías adecuadas ni supervisión.

Esta ley también trastoca el diseño y equilibrio constitucionalmente establecido entre entidades, instituciones, órganos del Estado y poderes de la Unión. Un ejemplo de ello es la afectación a la autonomía de los organismos públicos encargados de proteger los derechos humanos como la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), ya que permite a las fuerzas armadas exigirles información, incluida la relativa a datos de víctimas de violaciones a derechos, resguardada por la legislación de datos personales; y ante la negativa de proporcionar dicha información, se podría solicitar la destitución de las y los presidentes de dichos organismos.

Lo anterior imposibilita el cumplimiento del mandato constitucional de una defensa y protección adecuada a las víctimas de violaciones a derechos humanos y contradice lo establecido en los Principios de París respecto al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales encargadas de la protección y promoción de tales garantías.

Es por ello que en el contexto de creciente violencia e impunidad como el que impera en nuestro país, preocupa a la sociedad civil, la academia y los organismos nacionales e internacionales de protección a los derechos humanos que no se hayan tomado en cuenta las observaciones realizadas a dicha ley, ya que propone un modelo contrario a una política de seguridad ciudadana mediante el establecimiento de medidas irrazonables y desproporcionadas, propias de un Estado autoritario, sobre todo ante la impunidad en casos de abusos militares que se han registrado en México y las estadísticas que colocan a las fuerzas armadas entre las instituciones más impunes y con el mayor número de violaciones graves a derechos humanos, en particular casos de tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales.

Ante semejante escenario, en la presente edición de *Dfensor* personas expertas en el tema contribuyen al debate y hacen hincapié en los riesgos que representa la Ley de Seguridad Interior para el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos por parte del Estado mexicano.

Así, desde la CDHDF reiteramos nuestro llamado a las ministras y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que en su análisis y determinación de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales interpuestas con relación a dicha ley garanticen el respeto a la dignidad de las personas y el ejercicio de los derechos humanos en todo el país. D

Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

Ley de Seguridad Interior: normalizar la excepcionalidad

Carlos Ernesto Alonso Beltrán*

La necesidad de una ley que regule la actuación militar en México es innegable; sin embargo, la recién promulgada Ley de Seguridad Interior pretende normalizar lo que en todo caso debe ser excepcional, pues facilita el uso de las fuerzas armadas sin atender a las restricciones constitucionales que intentan prevenir violaciones a derechos humanos, analiza el autor.

Introducción

A partir de la publicación de la Ley de Seguridad Interior el 21 de diciembre de 2017,[1] diversas voces han saltado al terreno público para esgrimir argumentos a favor y en contra de ella. Uno de éstos –y sobre el cual dedicaré las próximas líneas– es el relativo a la compatibilidad o no de dicha ley con los mecanismos constitucionales para la suspensión de garantías.

La suspensión de garantías, tradicionalmente asociada con la dictadura romana y mediante la cual se conferían facultades extraordinarias a un magistrado con el fin de hacer frente a amenazas externas que pusieran en riesgo la prevalencia de la república,[2] también ha sido relacionada recientemente con las nociones de *estado de emergencia* o *sitio*. En éste las autoridades civiles quedan subordinadas al mandato militar y pueden suspenderse derechos y libertades para atender contextos de emergencia y excepcionalidad que requieran del uso de la fuerza.[3]

Si bien ambas descripciones encuentran un asidero teórico que se circunscribe al contexto histórico en el que fueron desarrolladas, considerar que éstas son aplicables a la interpretación del artículo 29 constitucional –que en México regula la figura de la suspensión de garantías–[4] resultaría en gran medida incorrecto, sobre todo si a partir de tales estimaciones se pretende convencer de que la suspensión de garantías constitucionales sería más gravosa que la intervención militar por vía de la *declaratoria de protección a la seguridad interior* contemplada en la Ley de Seguridad Interior.

Suspensión de garantías frente a la declaratoria de protección a la seguridad interior

El artículo 29 constitucional y el artículo 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) son los dos principales mecanismos de regulación para dar paso a la suspensión de garantías. En ambos la viabilidad de la medida se reserva para aquellos casos de grave peligro, perturbación a la paz o el orden público, o invasiones que amenacen la independencia del Estado.

A lo anterior debe sumarse que a raíz de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 la formulación del artículo 29 fue objeto de una

* Asistente de investigación en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los artículos 29 constitucional y 27 de la CADH son los dos principales mecanismos de regulación para dar paso a la suspensión de garantías. Ambos reservan la viabilidad de la medida para aquellos casos de grave peligro, perturbación de la paz o el orden público, o invasiones que amenacen la independencia del Estado.

modificación de gran relevancia, pues con ella se dejó en claro que la suspensión o restricción atendería al ejercicio y no así a la titularidad del derecho. Es decir que ninguna persona por ningún motivo puede ser privada de la titularidad de sus derechos, pues el Estado únicamente se encuentra constitucionalmente facultado para restringir el ejercicio de algunos de ellos.[5] Además, se incorporó un listado de derechos y garantías que en ningún momento son susceptibles de suspensión ni restricción, y la obligación de fundar y motivar las causas que ocasionan la aplicación de tal previsión constitucional; sin omitir que durante la suspensión o restricción los decretos emitidos por el presidente serán revisados de manera oficiosa por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).

En el mismo sentido, debe considerarse que el artículo 27 de la CADH contempla salvaguardas igual de rigurosas para la suspensión de garantías con atención a dicha Convención.

Hasta este punto puede apreciarse que la suspensión de garantías a partir de los artículos ya mencionados cuenta con salvaguardas y contrapesos institucionales de carácter riguroso, por lo que las nociones clásicas que solían relacionar a este mecanismo con el *estado de sitio* ya no encuentran reflejo ante la normativa actual. Sin embargo, resulta alarmante que la declaratoria de protección a la seguridad interior contemplada en la citada ley facilite la intervención militar en contextos de emergencia,[6] sin atender a una debida protección a los derechos humanos. Por ello, como se argumentará más adelante, el uso del Ejército por medio de este tipo de leyes representa una restricción al ejercicio de los derechos y libertades.

Particularmente debe advertirse que el artículo 11 de la ley en comento expone que "cuando se actualice alguna de las amenazas a la seguridad interior", y éstas "comprometan o superen las capacidades efectivas de las autoridades competentes para atenderlas" o "se originen por la falta o insuficiente colaboración de las entidades federativas y municipios en la prevención de la seguridad nacional", el presidente de la república podrá ordenar, por medio de la declaratoria de protección a la seguridad interior, la intervención de las fuerzas federales –incluidas las fuerzas armadas– en el tratamiento de las situaciones de emergencia.

Llama la atención que la seguridad interior es definida en el artículo 2º de su respectiva ley con los mismos conceptos que se define a la seguridad nacional en el artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional. De entrada, la coincidencia casi textual no permite dar certeza sobre cuál es el carácter definitorio de cada uno de estos dos órdenes. Asimismo, las amenazas a la seguridad interior son definidas por la Ley de Seguridad Interior mediante una remisión al artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional.

En tal sentido las amenazas a la seguridad interior y nacional que pongan en riesgo el orden de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional, el orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática, constituyen la generación de contextos excepcionales que habilitan al presidente de la república para desplegar a las fuerzas federales, incluidas las fuerzas armadas.

Sobre este punto es clara la coincidencia entre las consideraciones del artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior y los supuestos de los artículos 29 constitucional y 27 de la CADH, en tanto que los tres ordenamientos contemplan: *a)* una emergencia; *b)* que ésta exige medidas excepcionales, y *c)* que puede traducirse en la restricción o suspensión de derechos y principios constitucionales.

Como lo ha expresado en distintas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

(Corte IDH), la intervención de las fuerzas armadas mediante leyes emitidas para contextos de excepción o emergencia suele traducirse en la suspensión implícita del ejercicio de derechos y garantías.[7]

Así, aunque la Corte IDH reconoce que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar la seguridad y mantener el orden público, por graves que puedan ser ciertas acciones "no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho".[8] Por esta razón ha de aplicar procedimientos conforme a derecho y respetuosos de los derechos fundamentales de toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción.[9]

De manera adicional, la Corte IDH también ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar a las fuerzas armadas como elemento de control en determinados estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público,[10] como pueden ser la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común.

En consideración a lo arriba expuesto, resulta alarmante observar que los mecanismos legales previstos en la Ley de Seguridad Interior con los cuales se faculta la declaratoria de protección a la seguridad interior son menos rigurosos que los exigidos por los artículos 29 de la Constitución mexicana y 27 la CADH, respectivamente.

El artículo 12 de la legislación únicamente requiere de una *consideración* del Consejo de Seguridad Nacional para emitir la declaratoria, la cual será notificada a la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sin dar pauta a ningún tipo de contrapeso institucional. Asimismo, el artículo 20 de la ley en comento que faculta la

La Corte IDH ha enfatizado en el extremo cuidado que los Estados deben observar al utilizar a las fuerzas armadas como elemento de control en estados de emergencia o en situaciones de alteración del orden público, como la protesta social, disturbios y violencia internos, y criminalidad común.



intervención directa de las fuerzas armadas sólo necesita la consideración del presidente de la república para habilitar la medida, condición que deja a cargo de un comandante de las fuerzas armadas las tareas de seguridad interior que habrán de realizarse.

Los mecanismos legales enmarcados en la ley no atienden a los controles institucionales del artículo 29 constitucional, con los cuales el Congreso tiene una participación de contrapeso en la determinación de medidas excepcionales de restricción de derechos. Además, la ley no contempla ningún catálogo de derechos no susceptibles de restricciones. Por último, las medidas realizadas dentro del marco de la declaratoria de seguridad interior no son sometidas a la revisión de la SCJN, lo que genera un amplio espectro de discrecionalidad en las decisiones del presidente de la república.

Conclusión

En consecuencia, si bien es innegable la necesidad de una ley que regule la actuación militar, la Ley de Seguridad Interior pretende normalizar lo que en todo caso debe ser excepcional, pues facilita el uso de las fuerzas armadas sin atender a las restricciones constitucionales que intentan prevenir violaciones a derechos humanos; además de ir en contra de las recomendaciones internacionales que se decantan por desarrollar un plan concreto para el retiro gradual de las fuerzas armadas de las tareas de seguridad pública y fomentar la recuperación de éstas por parte de las policías civiles.[11]

La oportunidad que se nos presenta es la de seguir el camino de una construcción democrática de los derechos humanos. No permitamos que las presiones de carácter político y las legislaciones poco meditadas nos retornen a los senderos del autoritarismo. D



Fotografía: Jorge Armando Carrillo Juárez, *Somos diversidad somos igualdad*, imagen participante del VI Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2016.

NOTAS

1 Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2BcN1Sg>, página consultada el 10 de febrero de 2018.

2 Pedro Salazar, "Estado de excepción, suspensión de derechos y jurisdicción", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot *et al.* (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, SCJN/UNAM/Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 232.

3 *Ibidem*, p. 234.

4 *Véase* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 15 de septiembre de 2017, artículo 29.

5 La interpretación es concordante con lo expresado por la Corte IDH: "Del análisis de los términos de la Convención en el contexto de éstos, resulta que no se trata de una 'suspensión de garantías' en sentido absoluto, ni de la 'suspensión de los derechos' ya que siendo éstos consustanciales con la persona lo único que podría suspenderse o impedirse sería su pleno y efectivo ejercicio". *Véase* Corte IDH, El *Hábeas Corpus* bajo Suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-8/87 del 30 de enero de 1987, serie A, núm. 8, párr. 18.

6 Ley de Seguridad Interior, artículo 4º, fracción II.

7 Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros* vs. *Perú (Fondo)*, Sentencia del 19 de enero de 1995, serie C, núm. 20, párr, 84; y Corte IDH, El *Hábeas Corpus*…, *doc. cit.*, párr. 20.

8 Corte IDH, *Caso Neira Alegría y otros*…, *doc. cit.*, párr. 75.

9 Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores* vs. México *(Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párr. 87.

10 Corte IDH, *Caso Zambrano Vélez y otros* vs. *Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 4 de julio de 2007, serie C, núm. 166, párr. 51.

11 CIDH, *La situación de derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015, párr. 539. 1.

Fotografía: Kayle Kaupanger/Unsplash.

Los riesgos de la Ley de Seguridad Interior de México: violaciones a derechos humanos e impunidad por abusos militares

Ximena Suárez Enríquez*

La Ley de Seguridad Interior no convertirá a México en un país más seguro y menos violento. Tampoco pondrá fin a la crisis de impunidad y corrupción del país. Por el contrario, limitará todavía más las libertades y los derechos de las y los mexicanos, exponiéndolos en proporción aún mayor a los abusos militares e inclusive al uso de la fuerza letal, particularmente a aquellos que viven en áreas con alta presencia del crimen organizado.

Introducción

A pesar del llamado que grupos de derechos humanos y organismos internacionales realizaron para rechazarla, el Congreso aprobó la Ley de Seguridad Interior el 15 de diciembre, y ésta entró en vigor el 22 de diciembre de 2017.[1] Con un concepto mal definido de *seguridad interior*, dicha ley permite a las fuerzas armadas diseñar e implementar políticas de seguridad en México, desde la identificación de amenazas a la seguridad en el país hasta el control y liderazgo de operaciones de seguridad y la recopilación de información de instituciones civiles. Por ende, la legislación no prevé el retiro paulatino de las fuerzas armadas de funciones de seguridad.

El uso de soldados en tareas de seguridad es una tendencia creciente en América Latina[2] y está revirtiendo el enfoque de seguridad ciudadana que busca reducir el poder de los Ejércitos, por ejemplo mediante el nombramiento de ministros de defensa civiles, mecanismos de control civil sobre los militares, reducción de las fuerzas armadas, y la creación y entrenamiento de policías civiles para combatir situaciones de violencia e inseguridad.

La apuesta por los soldados y no por las policías civiles es peligrosa y engañosa. Peligrosa porque pone al mando de la seguridad de los ciudadanos a una institución –el Ejército– que opera en la lógica del *enemigo* y el uso de la fuerza, que

* Subdirectora del Programa de México de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por sus siglas en inglés). Es abogada mexicana y se ha especializado en la investigación y documentación de violaciones a derechos humanos.

con el pretexto de intervenir en situaciones que comprometen a la seguridad nacional o interna de un país históricamente ha actuado con arbitrariedad, secrecía y opacidad, y ha cometido abusos que no se investigan ni se castigan. Y es engañosa porque el gobierno insiste en presentar a los soldados como la única opción para enfrentar los retos de la seguridad, sin que exista evidencia –al menos en el caso de México– de que el despliegue militar reduzca la violencia. Por el contrario, la *solución militar* es una respuesta desesperada que sirve a los intereses de los líderes políticos que buscan a toda costa evadir las consecuencias de su irresponsabilidad, incapacidad y negligencia para garantizar la seguridad de las y los ciudadanos.

Este artículo aborda uno de los riesgos de la Ley de Seguridad Interior que los políticos mexicanos insisten en ignorar: la impunidad en casos de abusos militares. En México, las fuerzas armadas se encuentran entre las instituciones más impunes y con un récord preocupante de violaciones graves a derechos humanos, en particular casos de tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales. Las propias cifras oficiales muestran que 97% de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados no se castigan.[3] Y a pesar de que se han aprobado reformas legales para que sean las autoridades civiles –y no las militares– quienes investiguen estos casos, hasta ahora las instituciones civiles no han mostrado la voluntad ni la capacidad para hacerlo, y las autoridades militares tampoco colaboran en las investigaciones.

En México, las fuerzas armadas se encuentran entre las instituciones más impunes y con un récord preocupante de violaciones graves a derechos humanos, en particular casos de tortura, desaparición forzada y ejecuciones extrajudiciales.

La Ley de Seguridad Interior no hace nada para cambiar dicha situación y, por el contrario, incrementa el riesgo de que casos de violaciones a derechos humanos cometidas por soldados sigan ocurriendo y de que éstos queden impunes.

Ley de Seguridad Interior y la impunidad por abusos militares

La recién promulgada Ley de Seguridad Interior está pensada para la tranquilidad del Ejército, no de los ciudadanos. Por ello no es sorprendente que sólo contenga declaraciones generales sobre el respeto a los derechos humanos, incluyendo una disposición vaga que exige que el Congreso y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se encuentren informados cuando se desplieguen soldados para llevar a cabo acciones relacionadas con la *seguridad interior*.

La Ley de Seguridad Interior tampoco establece mecanismos adecuados de rendición de cuentas para los soldados que cometan abusos y violaciones a derechos humanos al aplicarla. Esto es un grave descuido, ya que México ha demostrado una y otra vez que es extremadamente difícil investigar y sancionar efectivamente a los soldados responsables de abusos contra civiles. La reforma de 2014 al Código de Justicia Militar es ejemplo de ello.[4]

La reforma de 2014 para investigar violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en jurisdicción civil

El artículo 57, fracción II, inciso *a*, del Código de Justicia Militar de México era impreciso y permitía que se investigaran en esa jurisdicción los casos donde las víctimas de los soldados eran civiles, por lo que dicho artículo debía modificarse para dar competencia al sistema de justicia civil.

En 2014 se reformó el artículo 57 para excluir como delito contra la disciplina militar las violaciones a los derechos humanos cometidas en contra de civiles. La finalidad de tales reformas era asegurar que todas las denuncias de violaciones a derechos humanos cometidas por las fuerzas armadas en contra de civiles fueran investigadas y juzgadas por las autoridades civiles, acotando la jurisdicción militar.

A cuatro años de dichas modificaciones el estado actual de las investigaciones en contra de



Fotografía: Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Flickr.

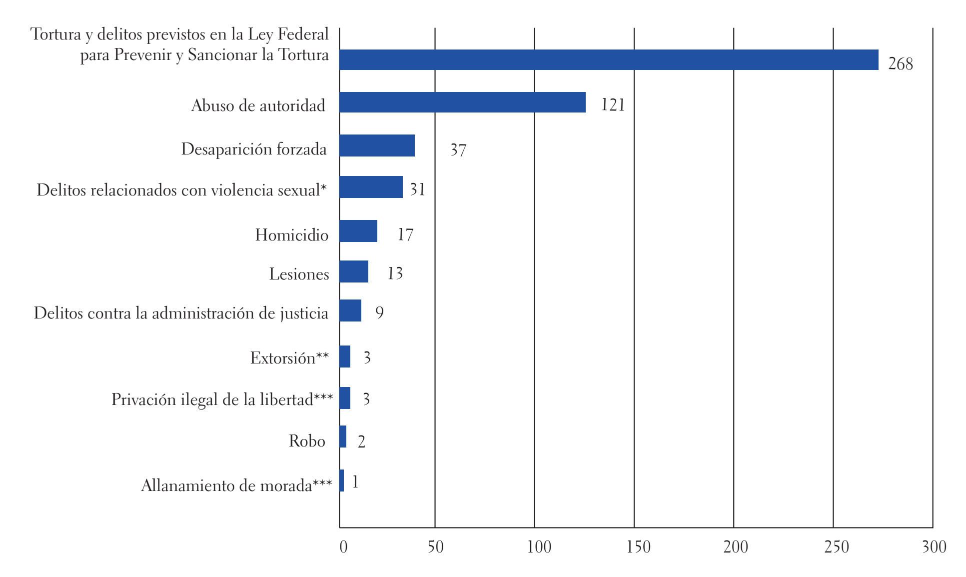
soldados muestra que las autoridades no tienen voluntad política para hacer justicia en estos casos ni para actuar como mecanismo de supervisión y rendición de cuentas de los actos de las fuerzas armadas.[5]

De acuerdo con cifras oficiales, entre 2012 y 2016 se iniciaron 505 investigaciones civiles en contra de soldados por delitos y violaciones a derechos humanos. Las vulneraciones más frecuentes por las cuales se investiga a soldados mexicanos son tortura (o relacionadas con tortura) y desaparición forzada, que pueden llegar a constituir violaciones graves (*véase* gráfico 1).[6]

Sin embargo, casi todas las investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR) en contra de soldados están sin resolverse. De acuerdo con estadísticas oficiales, entre 2012 y 2016 sólo hay registro de 16 sentencias condenatorias

Gráfico 1

Investigaciones civiles de delitos y violaciones a derechos humanos cometidos por soldados, cifras oficiales, 2012-2016



* Incluye violación sexual, abuso de autoridad, tortura, homicidio, lesiones, abuso sexual y hostigamiento sexual.
** Cometidos por soldados de la Secretaría de la Defensa Nacional.
*** Cometidos por soldados de la Secretaría de Marina.

para estos casos en el sistema de justicia civil, lo que quiere decir que en cuatro años la PGR unicamente tuvo éxito en 3.2% de las investigaciones contra soldados (*véase* cuadro 1).[7]

Cuadro 1
Sentencias condenatorias contra soldados que cometieron delitos y/o violaciones a derechos humanos contra civiles, cifras oficiales, 2012-2016

Tipo de delito	Número de sentencias condenatorias
Encubrimiento de violaciones a derechos humanos y destrucción de cadáver*	7
Desaparición forzada	3
Homicidio**	3
Lesiones y allanamiento de morada***	2
Violación	1
Total	**16**

* Incluye condenas por encubrimiento de homicidio calificado y tortura, así como condenas por la violación a las leyes de inhumación en modalidad de destrucción de cadáver.
** Incluye un caso de violencia contra las personas causando homicidio calificado, uno de violencia contra las personas causando homicidio simple intencional y uno de homicidio calificado por ventaja y delitos contra la administración de justicia cometidos por servidores públicos en la modalidad de alterar los indicios, huellas o vestigios del hecho delictuoso.
*** Incluye un caso de lesiones y uno de violencia contra las personas causando lesiones y allanamiento de morada.

La falta de resultados en estas investigaciones se explica por al menos tres acciones de las autoridades militares que han llegado a impedir o retrasar las investigaciones civiles: *1)* el inicio de investigaciones militares simultáneas o paralelas a las civiles; *2)* obstáculos para que los soldados declaren como acusados o testigos en el sistema de justicia civil, y *3)* casos en que los soldados han llegado a alterar escenas del crimen o a declarar falsamente.

Las cifras oficiales muestran la poca voluntad de las fuerzas armadas de colaborar en las investigaciones civiles. En 32 casos en que la CNDH emitió recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) por violación al derecho a la vida, entre 2007 y 2014, los soldados alteraron la escena del crimen (sembraron armas, drogas o movieron cuerpos) o alteraron la narrativa de los hechos. Ello también ocurrió en el caso de la ejecución extrajudicial de dos estudiantes universitarios en marzo de 2010 en Monterrey, Nuevo León;[8] y en la masacre de Tlatlaya, Estado de México.[9]

De acuerdo con números de la Policía Judicial Federal hay al menos 58 juicios penales entre 2012 y 2016 en contra de soldados por obstaculizar las investigaciones de delitos,[10] en concreto por los delitos de falsedad de declaraciones judiciales y en informes dados a la autoridad, declarar falsamente como testigos en una averiguación, dar parte contrario a lo que se sabía, simulación de existencia de pruebas, encubrimiento, dilatar injustificadamente la puesta a disposición de una persona detenida frente a la autoridad correspondiente y delitos contra la administración de justicia.

A partir de tal contexto de impunidad, en vez de incrementar la transparencia en la actuación de los soldados, la Ley de Seguridad Interior clasifica la información sobre la aplicación de la ley como confidencial al tratarse de una cuestión de *seguridad nacional*.[11] Esta falta de transparencia afectará seriamente la capacidad de las agencias públicas como la CNDH y la PGR para investigar abusos militares contra civiles.

La reforma del artículo 57 del Código de Justicia Militar es un mecanismo civil para que las fuerzas armadas rindan cuentas por sus actos, particularmente por casos de abusos militares. Y las cifras oficiales muestran que las autoridades civiles no han sido capaces de implementar este mecanismo de rendición de cuentas y supervisión ni de someter a revisión los abusos militares. La Ley de Seguridad Interior sólo empeorará esta situación.

Conclusión

La Ley de Seguridad Interior no convertirá a México en un país más seguro y menos violento. Tampoco pondrá fin a la crisis de impunidad y corrupción del país. Por el contrario, limitará todavía más las libertades y los derechos de las y los mexicanos, exponiéndolos en proporción aún mayor a los abusos militares e inclusive al uso de la fuerza letal, particularmente a aquellos que viven en áreas con alta presencia del crimen organizado. Y la evidencia muestra que muy seguramente los abusos militares que se cometan en la aplicación de la Ley de Seguridad Interior quedarán impunes.

Que dicha ley se aprobara a pesar de la protesta generalizada a nivel nacional e internacional demuestra que los políticos mexicanos han aprendido muy poco de las lecciones en materia de seguridad de las últimas dos décadas. D



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

NOTAS

1 Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2BcN1Sg>, página consultada el 10 de febrero de 2018.

2 En Brasil, Bolivia, Argentina, El Salvador, Colombia, Honduras, Nicaragua y Venezuela hay ejemplos recientes del uso de militares para intervenir en situaciones de seguridad y combate a grupos criminales.

3 Ximena Suárez-Enríquez y Maureen Meyer, *Justicia olvidada. La impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México*, Washington, D. C., WOLA, noviembre de 2017, p. 16, disponible en <http://bit.ly/2D1rcHe>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

4 Código de Justicia Militar, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de agosto de 1933; última reforma publicada el 16 de mayo de 2016, artículo 57, disponible en <http://bit.ly/2GuYHnF>, página consultada el 15 de febrero de 2018.

5 Ximena Suárez-Enríquez y Maureen Meyer, *op. cit.*, pp. 17-18.

6 *Ibidem*, p. 16.

7 *Ibidem*, p. 18.

8 CNDH, Recomendación 45/2010, sobre el caso de la privación de la vida de Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, estudiantes del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey, 12 de agosto de 2010, disponible en <http://bit.ly/1PgRYwZ>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

9 CNDH, Recomendación 51/2014, sobre los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 en Cuadrilla Nueva, Comunidad San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, Estado de México, 21 de octubre de 2014, disponible en <http://bit.ly/2v0e1Wr>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

10 Ximena Suárez-Enríquez y Maureen Meyer, *op. cit.*, p. 26.

11 Ley de Seguridad Interior, artículo 9º.

Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

Ley de Seguridad Interior: perpetuar el fallido modelo de seguridad

Santiago Aguirre*

En el presente artículo, el autor desarma el discurso que postula como inevitable la recién promulgada Ley de Seguridad Interior e impulsa un escrutinio profundo de esta norma en los tribunales nacionales e internacionales, que son sin duda las tareas inmediatas en un contexto adverso; también señala el camino andado que resulta esperanzador para esta causa de justicia y paz.

Ha transcurrido más de una década desde que inició la *guerra contra el narcotráfico* durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa y ésta ha continuado sin mayores correcciones en la administración de Enrique Peña Nieto. Los resultados de tal política pública de seguridad son nulos: 2017 fue uno de los años más violentos en las últimas dos décadas.[1]

Pese a ello, 2017 también fue el año en que esa fallida política pública se elevó a rango de ley. Como había ocurrido antes –por ejemplo durante 2011–, las fuerzas armadas y sectores afines volvieron a demandar un marco jurídico *ad hoc* para regular las tareas que el Ejército y la Marina han venido realizando en materia de seguridad pública, conceptualizando estas labores como acciones de *seguridad interior*.

Esta vez la exigencia castrense se impuso. Desoyendo múltiples advertencias y críticas, el Congreso de la Unión aprobó una ley que, como señaló el representante en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Jan Jarab, "petrifica el *statu quo*".[2] De este modo, con todo y la oposición casi unánime, el 21 de diciembre de 2017 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto mediante el cual se expidió la Ley de Seguridad Interior.[3]

Dicha ley es relativamente pequeña en extensión. Está conformada por 34 artículos y cinco transitorios. En esencia, las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior pueden agruparse en tres grandes bloques: las que establecen definiciones para delimitar el alcance de la *seguridad interior*,[4] las que regulan la figura de la *declaratoria de protección a la seguridad interior*,[5] y finalmente las que asignan atribuciones novedosas a las fuerzas armadas o les confieren facultades de carácter permanente no condicionadas a la existencia de una declaratoria de protección a la seguridad interior.[6]

La figura de la declaratoria de protección a la seguridad interior es la columna vertebral de la ley. Se trata de un esquema en el que el presidente de la

* Subdirector del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A. C.

> Los organismos civiles de derechos humanos hemos advertido con insistencia que la Ley de Seguridad Interior aprobada es incompatible con la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.

república podrá ordenar el despliegue intensivo de las fuerzas federales –incluyendo a las fuerzas armadas– en algún municipio, región o estado del país cuando se considere que ahí ha ocurrido una afectación a la *seguridad interior*. Este despliegue inicialmente puede durar un año, pero después puede prorrogarse de forma indefinida.[7]

La *seguridad interior* es definida en la ley de manera laxa, amplia y ambigua. Justamente, esa imprecisión es una de las deficiencias que atraviesa a la norma en su totalidad.

Por ésta y otras razones, los organismos civiles de derechos humanos hemos advertido con insistencia que la Ley de Seguridad Interior aprobada es incompatible con la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos.[8] Se trata de una norma que incluye un concepto de seguridad considerado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) como propio de regímenes autoritarios;[9] que no incorpora controles robustos de derechos humanos ni contrapesos legislativos reales;[10] que amenaza a la protesta social;[11] que fomenta la opacidad en contra del principio de máxima publicidad;[12] que habilita actividades de inteligencia militar sin supervisión civil;[13] y que altera de fondo los delicados balances de las relaciones cívico-militares al subordinar operativamente a los primeros respecto de los segundos siempre que éstos intervengan.[14]

Pero, sobre todo, se trata de una ley que perpetúa el fallido modelo de seguridad al prescindir de toda evidencia empírica. Y es que en la discusión sobre la Ley de Seguridad Interior lo que está realmente en juego es la revisión del modelo de seguridad que hemos adoptado como país. A nadie escapan los escandalosos niveles de corrupción política y policial ni los entornos de macrocriminalidad –es decir, de total supresión de la línea que debe separar a los actores estatales de los actores delincuenciales– que se viven en distintas regiones de México. Que las fuerzas armadas sú-



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

bitamente dejen de realizar en tales regiones las labores que hoy desempeñan es inviable; sin embargo, también lo es perpetuar indefinidamente la intervención extraordinaria de militares y marinos en tareas de seguridad.

La evidencia empírica muestra que el despliegue castrense como política pública ha fracasado: no sólo no ha reducido la violencia sino que en algunos municipios, de acuerdo con los análisis del Programa de Política de Drogas (PPD) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE),[15] incluso la ha aumentado. Los datos confirman además que la intervención militar ha repercutido en el crecimiento de las denuncias por violaciones a derechos humanos y en un incremento cualitativo de la gravedad de esas violaciones.

Hablamos de casos bien documentados en los que elementos castrenses se han visto involucrados en el uso ilegal de la fuerza,[16] en el uso sistemático de la tortura[17] –incluyendo la tortura sexual–[18] o incluso en desapariciones forzadas[19] e inhumaciones clandestinas.[20] Aunado a ello, estos graves crímenes quedan casi siempre en la más oprobiosa impunidad, pues aunque México restringió el fuero militar no ha avanzado de forma sustantiva en la rendición de cuentas por abusos castrenses. No lo ha hecho en cuanto al procesamiento de autores materiales ni mucho menos con respecto a investigar a autores intelectuales o mediatos conforme a la cadena de mando, en buena medida porque carecemos de una fiscalía autónoma con áreas capaces de indagar seriamente delitos vinculados con graves violaciones a derechos humanos.

Por sus deficiencias y por sus vicios de inconstitucionalidad e inconvencionalidad, la Ley de Seguridad Interior ha sido objeto de múltiples impugnaciones que habrán de ser resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Son 23 los recursos presentados por órganos públicos autónomos, estados, municipios y minorías legislativas del Congreso de la Unión: 14 controversias constitucionales y nueve acciones de inconstitucionalidad a las que se añaden cerca de 700 demandas de amparo interpuestas en juzgados de distrito de diversas partes del país.[21]

El papel de los órganos garantes de derechos humanos frente a la entrada en vigor de la ley ha sido clave. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), continuando con la recuperación de su identidad como institución de contrapeso, presentó una acción de inconstitucionalidad en la que argumentó que 19 artículos y tres transitorios de la ley atentan contra seis derechos humanos y cuatro principios constitucionales, invocando al menos tres tratados internacionales.[22] La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), también con renovada firmeza, se pronunció en contra de la ley e interpuso una acción de inconstitucionalidad.[23] De forma conjunta y en representación de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH), la CNDH y la CDHDF concurrieron con la sociedad civil a una audiencia pública sobre la Ley de Seguridad Interior convocada por la CIDH durante su 167 periodo de sesiones,[24] desempeñando un papel crítico, apegado a los estándares internacionales y cercano a las víctimas de la violencia que en estos tiempos difíciles están llamadas a cumplir las comisiones públicas de derechos humanos.

Ese mismo papel de contrapeso institucional corresponde ahora a la SCJN. El máximo tribunal del país será puesto a prueba en una controversia legal que interpela a la responsabilidad histórica de la Corte: al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/96 fueron las y los ministros quienes sentaron las bases legales para profundizar la intervención castrense en labores de seguridad pública.[25] Por ello, la SCJN deberá analizar la Ley de Seguridad Interior desde los más altos parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, pero también asumiendo la parte que le

La SCJN deberá analizar la Ley de Seguridad Interior desde los más altos parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, pero también asumiendo la parte que le corresponde frente a las miles de víctimas que ha dejado esta triste década de violencia.

corresponde frente a las miles de víctimas que ha dejado esta triste década de violencia.[26]

El aumento de la violencia genera temor en la sociedad, y en tal escenario no son pocos los actores políticos que medran con el miedo. En periodos electorales la oferta de mano dura crece: se propone el incremento de penas para quienes delinquen; la reducción de derechos de debido proceso o la extensión de la prisión preventiva oficiosa. En sus peores expresiones, la propensión a la mano dura que provoca el miedo llega a extremos como legitimar la tortura o las ejecuciones respecto de aquellos que son mirados como *enemigos* de la sociedad. En los últimos 10 años, sobre estas pulsiones se ha asentado en México la idea de que la militarización de la seguridad es la única opción frente a la criminalidad organizada, pero los resultados no han sido los esperados en el combate a la violencia ni en el debilitamiento de los grupos criminales; en contraste, lo que sí ha ocurrido es que se ha dejado de lado el fortalecimiento de nuestras instituciones policiales y de justicia.

Es tiempo de superar el temor y de reconocer que la evidencia empírica es mejor consejera que las emociones en el diseño de políticas públicas. Venturosamente, hoy contamos con estudios y especialistas más que idóneos para postular y construir alternativas. El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), como parte del colectivo #SeguridadSinGuerra,[27] no ha dejado de impulsar en estos años oscuros la discusión de fondo sobre el modelo de seguridad. Acompañando a las víctimas de los abusos castrenses y documentando sus consecuencias como en el caso Tlatlaya,[28] o analizando iniciativas legales y propuestas como en el informe sobre la Ley de Seguridad Interior que titulamos *Perpetuar el fallido modelo de seguridad*,[29] el Centro Prodh ha buscado junto a muchos otros y otras mostrar con argumentos que es posible construir seguridad ciudadana sin renunciar a nuestros más preciados derechos, y que México no está destinado a reproducir infinitamente la lógica bélica que tanto lo ha lastimado en la última década.

En este sentido, desmontar el discurso que postula como inevitable la Ley de Seguridad Interior e impulsar un escrutinio profundo de dicha norma en los tribunales nacionales e internacionales son sin duda las tareas inmediatas; en un contexto adverso, resulta esperanzador saber y constatar que cada vez son más las mexicanas y los mexicanos que se suman a esta causa de justicia y paz. **D**

NOTAS

1 Lorena López, "El 2017, año más violento en dos décadas; rompió récord de homicidios dolosos", en *Milenio*, 23 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2lelYQH>, página consultada el 25 de febrero de 2018.

2 Segunda Conferencia Internacional Seguridad y Justicia en Democracia: hacia una Política de Estado Centrada en los Derechos Humanos, 26 de febrero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2GSnrVE>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

3 Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2BcN1Sg>, página consultada el 25 de febrero de 2018.

4 *Ibidem*, artículos 2º y 4º.

5 *Ibidem*, artículos 4º y 11 a 16.

6 *Ibidem*, por ejemplo los artículos 26 (acciones permanentes), 27 (facultades de primer respondiente) y 30 (facultades de inteligencia).

7 *Ibidem*, artículo 15. Sobre el particular es relevante señalar que el presidente de la república sostuvo públicamente que esta figura no será aplicada hasta que no sea analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello no supone que el resto del articulado no sea aplicado pues, como ya se dijo, diversos artículos pueden invocarse sin necesidad de que exista previamente una declaratoria de protección a la seguridad interior (como el artículo 26), amén de que el solo compromiso verbal del mandatario no es legalmente vinculante; no hay que soslayar, sin embargo, que este compromiso público muestra que las fundadas críticas a la Ley de Seguridad Interior tuvieron un impacto relevante. *Véase* "Peña promulga Ley de Seguridad; espera que la revise la SCJN", en *Proceso*, 21 de diciembre de 2017, disponible en <https://bit.ly/2HxpKiJ>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

8 Centro Prodh, "Posicionamientos sobre la iniciativa en materia de seguridad interior", 27 de noviembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2ovpA2Z>, página consultada el 25 de febrero de 2018.

9 En su informe sobre seguridad ciudadana de 2009 la CIDH señaló que en los regímenes autoritarios "el concepto de seguridad está asociado a conceptos como el de seguridad interior […] que se utilizan en referencia específica a la seguridad del Estado". Para revisión *in extenso véase* CIDH, *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos huma-*

nos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, p. 8, párr. 21, disponible en <http://bit.ly/2hkuEqt>, página consultada el 25 de febrero de 2018.

10 Ley de Seguridad Interior, artículos 7º y 33.

11 *Ibidem*, artículo 8º.

12 *Ibidem*, artículo 9º.

13 *Ibidem*, artículo 30.

14 *Ibidem*, artículo 20.

15 Laura H. Atuesta Becerra, *La política de drogas en México 2006-2012: análisis y resultados de una política prohibicionista*, México, CIDE, 2014, disponible en <http://bit.ly/2D3LdvK>, página consultada el 25 de febrero de 2018.

16 *Véanse* por ejemplo las siguientes recomendaciones de la CNDH contra la Semar y la Sedena por uso ilegal de la fuerza: 28/2009, 45/2010, 75/2010, 31/2010 y 72/2012.

17 *Véanse* por ejemplo las siguientes recomendaciones de la CNDH contra la Semar y la Sedena por tortura: 37/2007 38/2007, 39/2007, 29/2008, 30/2008, 31/2008, 32/2008, 33/2008,60/2008, 67/2008, 13/2009, 18/2009, 28/2009, 31/2009, 33/2009, 34/2009, 37/2009, 38/2009, 48/2009, 53/2009, 54/2009, 55/2009, 59/2009, 61/2009, 66 /2009, 70 /2009, 71 /2009, 73/2009, 77/2009, 11/2010, 19/2010, 22/2010, 42/2010, 49/2010, 50/2010, 52/2010, 57/2010, 75/2010, 77/2010, 86/2010, 14/2011, 31/2011, 40/2011, 41/2011, 49/2011, 52/2011, 86/2011, 87/2011, 88/2011, 91/2011, 63/2011, 71/2011, 29/2012, 38/2012, 45/2012, 52/2012, 53/2012, 62/2012, 67/2012, 72/2012, 74/2012, 10/2012, 50/2012, 68/2012, 69/2012, 73/2012, 2/2013, 15/2013, 16/2013, 37/2013, 41/2013, 52/2013, 53/2013, 68/2013, 51/2014, 31/2014, 33/2015, 3/2015, 37/2016, 1/2016, 10/2016, 20/2016, 30/2016, 43/2016, 62/2016, 1/2017, 04/17, 20/2017, 54/2017 y 74/2017.

18 *Véanse* por ejemplo las recomendaciones de la CNDH contra la Semar por tortura sexual: 73/2012, 52/2013, 68/2013 y 1/2016.

19 *Véanse* por ejemplo las recomendaciones de la CNDH contra Sedena y Semar por desapariciones forzadas: 44/2009, 40/2011, 43/2011, 34/2012, 39/2012, 11/2016, 54/2017 y 77/2017.

20 *Véase* por ejemplo la recomendación 18/2012 de la CNDH contra la Sedena por una ejecución seguida de la inhumación clandestina de la víctima.

21 Causa en común, "Piden a CIDH allegar a SCJN insumos para discusión sobre Ley de Seguridad Interior", 3 de marzo de 2018, disponible en <https://bit.ly/2G0Rmfd>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

22 CNDH, "Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos", disponible en <http://bit.ly/2EYtYx7>, página consultada el 25 de febrero de 2018.

23 CDHDF, Boletín 09/2018, La CDHDF interpone controversia constitucional por Ley de Seguridad Interior, 22 de enero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2oTtRNd>, página consultada el 25 de febrero de 2018.

24 México Ley de Seguridad, 2 de marzo de 2018, disponible en <http://bit.ly/2FiCED8>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

25 Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de inconstitucionalidad 1/96. Leonel Godoy Rangel y otros, 5 de marzo de 1996, disponible en <http://bit.ly/2oMXHnm>, página consultada el 2 de marzo de 2018.

26 En este periodo se reportan más de 200 000 muertes violentas, más de 30 000 personas desaparecidas y más de 7 000 denuncias de casos de tortura en el país.

27 Colectivo de organizaciones, especialistas, académicas y ciudadanos que señalaron los riesgos de adoptar una Ley de Seguridad Interior y propusieran alternativas a la política de seguridad vigente. Para mayor información véase #SeguridadSinGuerra, disponible en <https://bit.ly/2knkS84>, página consultada 27 de febrero de 2018.

28 Centro Prodh, *Tlatlaya a un año: la orden fue abatir*, México, Centro Prodh, 2015, 46 pp., disponible en <https://bit.ly/1KARXkK>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

29 Centro Prodh, *Perpetuar el fallido modelo de seguridad. La Ley de Seguridad Interior y el legado de una década de políticas de seguridad en México contrarias a los derechos humanos*, México, Centro Prodh, 2017, 177 pp., disponible en <http://bit.ly/2yRC1dq>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

Fotografía: Comisión Interamericana de Derechos Humanos/Flickr.

Contradicciones entre seguridad y derechos humanos en la Ley de Seguridad Interior: Jan Jarab*

Desde que se anunció en México la intención de legislar en materia de seguridad interior, en 2017,[1] Jan Jarab, representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), ha expresado sus preocupaciones por la propuesta de formalizar y consolidar un modelo de seguridad que ha tenido como resultado un aumento dramático de las violaciones graves a los derechos humanos en un contexto de alta impunidad.

Durante su participación en la Segunda Conferencia Internacional Seguridad y Justicia en Democracia: hacia una Política de Estado Centrada en los Derechos Humanos,[2] Jan Jarab puntualizó que una perspectiva institucional enfocada en México sobre la situación actual de la tensión entre las políticas de seguridad y los derechos humanos revela que hay contradicciones entre sí.

Aseguró que esta visión se ha venido señalando en el trabajo conjunto con otros expertos en la materia como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), ya que existe una contradicción entre la seguridad como objetivo y el respeto a los derechos humanos. Sin embargo, en el contexto de la discusión, aprobación y reciente promulgación de la Ley de Seguridad Interior,[3] algunos actores políticos que la han apoyado afirman que no hay tal, aunque refieren que "es evidente la tensión […] entre varios modelos de la política de seguridad y los derechos humanos", aseguró.

Por lo que respecta a la lucha contra el narcotráfico iniciada en el sexenio de Felipe Calderón y que ha continuado hasta la presente administración,[4] la calificó como un modelo que no ha dado resultados en términos de seguridad, tomando en cuenta que de dos décadas 2017 fue el año más violento en el país,[5] de acuerdo con los índices de homicidios de personas defensoras de derechos humanos y periodistas y otros problemas de seguridad. Por ende dijo que "es un modelo planeado desde el inicio con el objetivo de reprimir la producción y tráfico de drogas y que en este sentido tampoco fue particularmente exitoso".

Para el representante en México de la OACNUDH la promulgación de la reciente Ley de Seguridad Interior se llevó a cabo de manera precipitada y bajo argumentos de urgencia: "se echó mano de una tesis como la falta de éxito del modelo actual para aprobarla, sin permitir una verdadera discusión con posibles cambios de dirección".

La ley ante la Suprema Corte

Sobre el análisis de la Ley de Seguridad Interior que se está llevando a cabo en la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) debido a las controversias que se han interpuesto para vetarla, Jan Jarab aseguró que es de sumo interés que se dé a conocer el desenlace que tengan las acciones de controversia constitucional.

* Texto elaborado por Verónica López Rodríguez, colaboradora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con base en la ponencia de Jan Jarab, representante en México de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, durante la Mesa 3. Seguridad, Justicia y Derechos Humanos: la Experiencia Internacional, de la Segunda Conferencia Internacional Seguridad y Justicia en Democracia: hacia una Política de Estado Centrada en los Derechos Humanos, presentada el 26 de febrero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2GSnrVE>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

> Es por demás importante saber cómo evaluará la scjn la compatibilidad de la nueva ley con el artículo 22 constitucional, que define a la seguridad pública como tarea de las corporaciones civiles; así como si funcionará la táctica de los promotores de la ley que consiste en introducir un artículo que dice que esta ley no es de seguridad pública.

Recordó que en una discusión realizada en diciembre pasado con los impulsores de dicha legislación, éstos hablaron de la necesidad de utilizar a las fuerzas armadas para proteger a las familias de robos y secuestros, asuntos claramente de seguridad pública y crimen común; sin embargo, se empeñan en decir que la ley no es de seguridad pública. Al respecto les lanzó una interrogante: ¿será suficiente decir que *no es de seguridad pública*?

En este contexto hizo alusión a un famoso pintor belga, René Magritte, quien causó controversia con una de sus pinturas con la imagen de una pipa, la cual incluía las palabras *Ceci n'est pas une pipe*, que quiere decir "esto no es una pipa".[6] Y espetó: "No sé si esto va a funcionar, vamos a ver".

La compatibilidad de la Ley de Seguridad Interior con la Constitución nacional no es lo único que debe importar; también debería importar cuál será el efecto en la situación de los derechos humanos en México.

En cuanto al tema de las controversias ante la scjn, indicó que sea cual sea el resultado del análisis de la ley, no se debería terminar ahí el proceso por dos razones. Primero, porque la compatibilidad de una ley con la Constitución nacional no es lo único que debe importar; también debería importar cuál será el efecto en la situación de los derechos humanos en México.

> Los que apoyan esta ley no han querido mencionar este tema pretendiendo que simplemente no habrá un efecto; sin embargo, dada la actual situación de derechos humanos en el país, ¿no debería ser imperativo o por lo menos intentar mejorar la situación introduciendo nuevas garantías, sobre todo cuando la ley está dotando a las fuerzas armadas con nuevos poderes?

En segundo lugar, la discusión no se puede terminar con la mera cuestión de la constitucionalidad o no de la ley, ya que el asunto va más allá de la militarización o el rol de las fuerzas armadas como tal, señaló.

La experiencia internacional comparada

Jan Jarab también recordó que la oacnudh en México ha expresado desde 2007 su preocupación debido al involucramiento de las fuerzas armadas en las tareas de seguridad pública; y mencionó lo que la entonces alta comisionada, Louise Arbour, sostuvo al respecto, indicando que hay muchos ejemplos en varios países del mundo que demuestran que la utilización de las fuerzas armadas en el combate a la criminalidad no es idónea porque éstas tienen una formación distinta de los policías, distinto entrenamiento y distinta filosofía. Incluso citó lo que en su momento dijo el propio secretario de la Defensa, Salvador Cienfuegos,[7] al respecto de que estas tareas "desnaturalizan a los militares".

Asimismo, reiteró que desde la Oficina del Alto Comisionado han sido insistentes, junto con expertos en temas de seguridad y derechos humanos como el investigador Ernesto López Portillo Vargas, en su llamado al fortalecimiento de las corporaciones civiles y el retiro paulatino de las fuerzas armadas de dichas tareas.

> Hablamos de un retiro paulatino de las fuerzas armadas, porque todos entendemos que no puede ser inmediatamente. Lo importante es que un país democrático de derechos no puede conformarse por décadas con una excusa de que sus policías son demasiado débiles, incompetentes, infiltradas [por los grupos delictivos] para proteger a la ciudadanía del crimen.

Jan Jarab aseguró que es necesario fortalecer y profesionalizar a las corporaciones policiales, aunque reconoció que esta situación parece poco probable que se logre a través de una ley que consagra un rol protagónico a las fuerzas armadas. Sugirió que el asunto va más allá de la cuestión de si quienes son responsables de la seguridad son

militares o policías, y que la clave está en revisar qué herramientas legales del uso de la fuerza y qué cultura de actuación tienen unos y otros.

Ante dicho panorama recordó a Christof Heyns, ex relator especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, quien alertó de los resultados de operaciones conjuntas y estrechas entre policías y fuerzas armadas o bajo el mando de militares o ex militares, ya que la tendencia es que asumen el mismo *modus operandi* de "destruir al enemigo"; y al revés, donde los militares están claramente operando en un contexto de un Estado de derecho se comportan de manera responsable y sin abusos.[8]

Por lo que respecta a la experiencia internacional, destacó el hecho de que en la discusión sobre la Ley de Seguridad Interior sus promotores hayan citado frecuentemente el rol de los militares en la protección contra el terrorismo en varios países europeos como Bélgica o Francia. Sin embargo Jan Jarab resaltó que esos militares en Bélgica o Francia no están liderando operativos sino asegurando con su presencia la seguridad en las calles, que hasta la fecha no han matado o desparecido a nadie y mucho menos a personas inocentes. Incluso en los países donde además de terrorismo existe un verdadero problema de delincuencia organizada –como por ejemplo en Italia– la policía militarizada, los famosos *carabinieri*,[9] no están realizando enfrentamientos sangrientos con el crimen organizado. Y mencionó:

> Las estadísticas en el índice de homicidios en Italia, un país con tanto problema de delincuencia organizada, sigue siendo muy bajo: 0.75 por cada 100 000 habitantes. En México fue de 16 por cada 100 000 habitantes en 2016 y hoy está creciendo hasta más de 20, sin que se sepa cuántas de estas muertes son atribuibles al crimen organizado, al crimen ordinario o a las propias autoridades, y además con altísimos índices de impunidad.

Otro tema que señaló como importante y que sí está documentado, aunque de manera muy fragmentaria, es

> el hecho de que las grandes violaciones a los derechos humanos son cometidas por varias corporaciones en México y esto sólo es como la punta del iceberg. Cuando se piensa con la lógica de que

Fotografía: Eric Ward/Unsplash.





> en una guerra exhibir los cuerpos de los enemigos destruidos es una prueba del éxito, cuando hay garantías de que en nombre del combate a la delincuencia se puede matar con impunidad, finalmente lo que menos importa es de qué carácter es la corporación. Tenemos ejemplos de graves violaciones cometidas por fuerzas armadas como el caso Tlatlaya,10 el caso Alvarado11 o el caso Tanhuato.12 De hecho no debemos olvidar a los gobiernos estatales que se han presentado con un populismo penal y con una política de mano dura para combatir al crimen organizado.

En este contexto Jarab hizo alusión a un libro del poeta Javier Sicilia[13] donde recuerda que en 2011 el entonces gobernador de Veracruz, Javier Duarte, se expresó frente a 35 cadáveres arrojados en las calles de Boca del Río, diciendo con orgullo que era muy claro que en ese estado estaban combatiendo como nunca antes el crimen:

> Hoy por hoy sabemos que este mismo gobernador, quien combatió como nunca antes el crimen, pasó de ser prófugo a ser procesado; sabemos que se han descubierto fosas clandestinas en el estado de Veracruz [como lo evidencian] las más de 250 víctimas en [el predio] Colinas de Santa Fe,14 [derivado de] las quejas [hechas] por las valientes mamás del colectivo El Solecito; las propias fosas en la capital, Xalapa, y lo que dijo el actual fiscal del estado, Jorge Winckler Ortiz, de que las desapariciones forzadas en Veracruz bajo el gobierno de Duarte eran sistemáticas e institucionalizadas y no reportadas en las estadísticas oficiales.[15]

Asimismo, mencionó otro caso, en el estado de Nayarit, donde el ex fiscal Édgar Veytia se estaba exhibiendo como un gran representante de mano dura en el combate al crimen organizado, pero fue finalmente detenido en Estados Unidos por narcotráfico.[16]

Al respecto cuestionó si en México se está aprendiendo la lección, ya que frente a lo que se supone que es un avance para la seguridad, el populismo punitivo que se ha emprendido en los últimos tiempos expone lo contrario.

> La experiencia de los últimos años sólo demuestra que una política de mano dura con poca atención a los derechos humanos no sólo no es humana sino [que] también resulta ineficiente, nutriendo un círculo vicioso. En muchos casos ni siquiera es sincera,



Fotografía: Cortesía ACNUR/Markel Redondo.

> porque después se revela que sus protagonistas están involucrados con el crimen organizado.

> que pueden ser desaparecidos; son los otros los que pueden ser objeto de esta táctica.

La política de seguridad que se necesita

Ante el panorama que se vive en México en cuestión de seguridad, justicia y derechos humanos, Jan Jarab enumeró algunos puntos que se deben considerar como alternativa para generar una política de seguridad ciudadana y con garantía de protección a los derechos humanos:

> El primer paso es reconocer que se debe desarrollar una política de seguridad que necesitan los titulares de derechos y no las corporaciones. Nuestra oficina habla frecuentemente de la necesidad de la seguridad ciudadana, como lo ha hecho ya el Movimiento por la Paz [con Justicia] y Dignidad, que exigió en 2011 poner fin a la estrate gia de guerra y asumir un enfoque de seguridad ciudadana.

Una política de mano dura con poca atención a los derechos humanos no sólo no es humana sino que también resulta ineficiente, nutriendo un círculo vicioso. En muchos casos ni siquiera es sincera, porque después se revela que sus protagonistas están involucrados con el crimen organizado.

Sin embargo, recalcó que hay que entender la palabra *ciudadana* en un sentido amplio, que incluye no sólo a las y los ciudadanos mexicanos, sino también a las personas migrantes que transitan por México o lo escogen como su país de destino, "porque ellos también son titulares de derechos; aunque están en situación irregular también sufren mucho por la inseguridad y las políticas represivas de seguridad".

Habló además de la seguridad que merecen las personas titulares de derechos y no sólo el Estado, porque las corporaciones pueden tener varios intereses y no se privilegia a las personas titulares de derechos, incluyendo a las clases menos privilegiadas de la sociedad mexicana.

> Es probable que uno de los motivos de las dificultades de la actual política de seguridad es precisamente su carácter elitista, que propone a las clases más privilegiadas protegerles del crimen, tal vez utilizando métodos no aceptables, porque los integrantes de las clases altas y medias saben que en general ellos no son los torturables, ellos no son los

Y ejemplificó esa política elitista con un escándalo que se generó en los medios de comunicación cuando se informó que elementos militares fueron autores de graves violaciones a los derechos humanos al equivocarse y acribillar a dos estudiantes del Tecnológico de Monterrey;[17] "entonces, hay que estudiar una verdadera seguridad, democratizar la seguridad, brindar una seguridad basada en el respeto incondicional de los derechos humanos".

Para finalizar, el representante en México de la OACNUDH señaló que seguirán apoyando a la sociedad mexicana en su esfuerzo por reformar la política de seguridad; y aunque no se tiene una solución mágica para recomponer la situación actual en el país y el mundo sobre seguridad, justicia y derechos humanos, insistió en que se requiere exigir una alternativa a la política actual y enumeró seis propuestas básicas para lograrlo:

1. Diálogo genuino sobre alternativas. Mencionó que en un año electoral se torna difícil debido a que todo debate será visto con una perspectiva de quién ganará más votos, pero también los candidatos aprovechan para presentar sus propuestas para la política de seguridad y esto abre muchas posibilidades.
2. Fortalecimiento de las corporaciones de seguridad civiles y el retiro paulatino de las fuerzas armadas.
3. Poner énfasis no sólo en la dimensión represiva sino también en la prevención.
4. Poner énfasis respecto de los mecanismos de control de derechos humanos y el fortalecimiento de ellos, particularmente si se mantienen nuevos poderes para las fuerzas armadas. Se necesita la adopción de nuevas reglas sobre el uso de la fuerza para todo tipo de corporaciones, y la adopción de medidas de transparencia, rendición de

cuentas y evidentemente para el combate a la corrupción.

5. Cambio radical en el ámbito de la procuración de justicia para que se reduzca la impunidad de la que gozan todo tipo de perpetradores, desde los integrantes de grupos criminales hasta los servidores públicos corruptos.

6. Se requiere fortalecer los derechos de las víctimas y su acceso a la justicia y a la reparación integral. D

NOTAS

1 Red en Defensa de los Derechos Digitales, "Seguridad interior: ¿México bajo espionaje militar?", en *Animal Político*, México, 6 de febrero de 2017, disponible en <http://bit.ly/2EX4F3b>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

2 Organizada por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y realizada del 26 de febrero al 2 de marzo de 2018 en la Antigua Escuela de Jurisprudencia de la Universidad Nacional Autónoma de México. Para mayor información *véase* Segunda Conferencia Internacional Seguridad y Justicia en Democracia: hacia una Política de Estado Centrada en los Derechos Humanos, disponible en <http://bit.ly/2tPvSQ5>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

3 Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2BcN1Sg>, página consultada el 10 de febrero de 2018.

4 Elías Camhaji y Jacobo García, "Año 11 de la guerra contra el narco", en *El País*, México, enero de 2017, disponible en <http://bit.ly/2yjuDc1>, página consultada el 27 de febrero de 2017.

5 Octavio García, "2017, año más violento en México en dos décadas", en *W Radio*, México, 23 de enero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2oEWRbk>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

6 Fulwood Lampkin, "La traición de las imágenes", en *HA!*, disponible en <http://bit.ly/2oDn0Hu>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

7 "Militares no estudiamos para perseguir delincuentes: Cienfuegos", en *Grupo Fórmula*, 8 de diciembre de 2016, disponible en <http://bit.ly/2gHvKax>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

8 Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns.*



Ilustración: Gladys López/CDHDF.



Adición. Misión a México, A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, p. 8, párr. 21, disponible en <http://bit.ly/2GxGNkj>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

9 Así se les conoce a los integrantes de un grupo de elite de las fuerzas armadas de Italia. Para mayor información *véase* Enciclopedia Británica, "Carabiniere", disponible en <http://bit.ly/2GQhXei>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

10 Se refiere a los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014 durante el enfrentamiento entre militares y civiles en el que perdieron la vida 22 personas en una bodega ubicada en el municipio de Tlatlaya, Estado de México. Para mayor información *véase* Secretaría de Relaciones Exteriores, Boletín núm. 83. La política de derechos humanos en México, 3 de diciembre de 2014, disponible en <http://bit.ly/2Fevv69>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

11 Referente a la desaparición forzada de Nitza Paola Alvarado Espinoza, Rocío Irene Alvarado Reyes y José Ángel Alvarado Herrera, ocurrida el 29 de diciembre de 2009 en Chihuahua. Para mayor información *véase* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No. 3/16. Caso 12.916 Informe de fondo. Nitza Paola Alvarado Espinoza, Rocío Irene Alvarado Reyes, José Ángel Alvarado Herrera y otros. México*, OEA/Ser.L/V/II.157, Doc. 7, 13 de abril de 2016, disponible en <http://bit.ly/2CR0IXR>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

12 Se refiere a las violaciones graves a los derechos humanos que se cometieron en contra de las 42 personas que murieron en el enfrentamiento en Tanhuato, Michoacán. Para mayor información *véase* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación 4VG/2017", 18 de agosto de 2016, disponible en <http://bit.ly/2F3MWHr>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

13 Javier Sicilia, *Estamos hasta la madre*, México, Planeta, 2011, 310 pp.

14 Manu Ureste *et al.*, "Colinas de Santa Fe: 125 fosas, 14 mil restos óseos, pero no hay recursos para analizarlos", en *Animal Político*, México, 14 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2GuunJL>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

15 Jacobo García, "'La desaparición de personas en Veracruz era sistemática e institucionalizada'", en *El País*, México, 24 de febrero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2BPTma1>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

16 Patricia Dávila, "Cae en San Diego California fiscal de Nayarit, Édgar Veytia, vinculado al narco", en *Proceso*, México, 29 de marzo de 2017, disponible en <http://bit.ly/2o8kH0J>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

17 Los hechos ocurrieron el 19 de marzo de 2010 en las instalaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Monterrey, en donde fueron acribillados Javier Francisco Arredondo Verdugo y Jorge Antonio Mercado Alonso, estudiantes de dicha institución educativa, durante un enfrentamiento entre elementos del Ejército mexicano y presuntos miembros de la delincuencia organizada. Para mayor información *véase* Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendación 45/2010", 12 de agosto de 2010, disponible en <http://bit.ly/1PgRYwZ>, página consultada el 27 de febrero de 2018.

CONTROVERSIAS POR LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR

La Ley de Seguridad Interior fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017. No obstante, desde su propuesta, discusión y aprobación por parte del Poder Legislativo, diversos organismos de derechos humanos tanto nacionales como internacionales, activistas, especialistas y ciudadanía la han cuestionado férreamente ante el peligro inminente del aumento en las violaciones a los derechos humanos y la militarización de la seguridad pública.

Riesgos en la ley

Otorga **facultades policiales** a los **militares** para que realicen *acciones preventivas* de seguridad.

No garantiza que se respeten los **derechos humanos**.

Permite que los militares **repriman protestas** sociales.

Contradice la **ley** de **transparencia** y restringe la información de las fuerzas armadas.

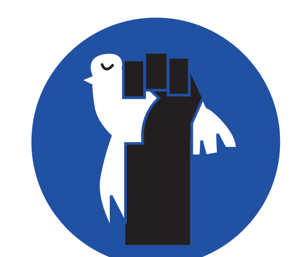
Fomenta la **intervención** militar en **áreas** de **inteligencia civil**.

No establece contrapesos ni **controles** para los **militares**.

Cualquier acción puede ser determinada como **amenaza** a la ***seguridad interior***.

Contradice tratados internacionales en materia de seguridad y derechos humanos firmados por México.

Preocupaciones de la OACNUDH por la ley







Ambigüedad de conceptos.

Violación al principio de necesidad del uso de las fuerzas armadas ante una verdadera amenaza.

Papel indebido de las fuerzas armadas.

Sometimiento de la autoridad civil al mando militar.

Ausencia de controles.

Ausencia de políticas de fortalecimiento de las instituciones.

Indebida regulación del uso de la fuerza.

Indebida protección y garantía de los derechos humanos.

Afectaciones a la protesta social.

Ausencia de transparencia.

Lesión a la autonomía de los organismos autónomos al tener que proporcionar información personal.

Inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la ley ante la Constitución e instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Ámbito de excepción del derecho procesal administrativo que generará vacíos normativos en la reglamentación de la actuación militar en el marco de la ley.

Ausencia de explicitud de los principios rectores, como *amenazas a la seguridad interior*.

Controversias constitucionales ante la SCJN

Diversos actores han presentado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) 23 recursos contra la Ley de Seguridad Interior, nueve acciones de inconstitucionalidad y 14 controversias, más 700 demandas de amparo en todo el país, por los planteamientos inconstitucionales y las vulneraciones a derechos humanos derivadas de la aplicación de dicha ley. A continuación se presentan detalles de algunas de las controversias:

		Institución	Causas	Resolución de la SCJN
Enero	2	Congreso Nacional Ciudadano.	Por considerarla una ley de militarización.	Fue admitida a trámite para su revisión.
Enero	5	Municipio de San Pedro Cholula, Puebla.	Suspensión de la ley, ya que violenta flagrantemente la autonomía del municipio de Cholula.	Fue aceptada, pero se negó la demanda de suspender la norma por no estar bien fundamentada la solicitud.
Enero	16	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.	Viola los artículos 6° y 31 de la Constitución que establecen garantías sobre el manejo de información pública y privada.	Fue admitida a trámite el 25 de enero de 2018.
Enero	18	Senadores del PRD, PT, Morena, Movimiento Ciudadano y PAN.	43 senadores acusan que la ley viola 11 artículos constitucionales y ocho de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.	Fue admitida a trámite el 25 de enero de 2018.
Enero	18	Diputados del PRD, PAN, Morena y Movimiento Ciudadano.	Impugnan 28 de los 34 artículos de la ley por contraponerse a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.	Fue admitida a trámite el 19 de enero de 2018.
Enero	19	Comisión Nacional de los Derechos Humanos.	Está en contra de 19 artículos que posibilitan vulneración de derechos y libertades, y afectan el diseño, facultades y equilibrio entre federación, estados, instituciones, órganos del Estado y poderes.	Fue admitida a trámite el 25 de enero de 2018.
Enero	19	Movimiento Ciudadano.	La ley atenta contra los derechos fundamentales y político-electorales de las y los mexicanos.	La SCJN la desechó debido a que los partidos políticos sólo pueden recurrir a este tipo de juicios para solicitar la invalidez de normas de naturaleza electoral.
Enero	22	Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.	Pide que en su análisis los ministros de la SCJN incorporen las audiencias públicas y que les den una prioridad.	Fue desechada el 29 de enero de 2018 por considerar que dicha instancia no está facultada para iniciar ese tipo de procesos.
Enero	25	Defensoría de Derechos Humanos de Querétaro.	La ley es contraria a la Carta Magna y los tratados internacionales en la materia, por lo que carece de certeza jurídica.	Fue desechada por considerar que dicha instancia no está facultada para iniciar ese tipo de procesos.
Enero	25	Hidalgo del Parral, Chihuahua.	La Ley de Seguridad Interior viola los principios del municipio libre.	Fue admitida el 29 de enero de 2018.
Febrero	9	Nezahualcóyotl, Ocuilán y Cocotitlán, Estado de México. Ahuacatlán, Tepeyahualco y Soltepec, Puebla. Morelia y Cherán, Michoacán. Hoctún, Tepakán y Oxkutzcab, Yucatán.	La norma invade su esfera de competencias a nivel municipal en materia de seguridad pública.	Fueron admitidas a trámite para su revisión por parte de la SCJN.
Febrero	12	Gobernador de Chihuahua.	Vulnera la autonomía presupuestal de las entidades federativas y pone en riesgo el sistema de derechos humanos, la democracia y el acceso a la información.	Fue admitida el 15 de febrero de 2018.

Quejas interpuestas y recomendaciones emitidas por la CNDH a las fuerzas armadas

En el marco de la promulgación de la Ley de Seguridad Interior es necesario hacer un recuento de las quejas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las recomendaciones emitidas por ésta para visibilizar las violaciones a derechos humanos por parte de las fuerzas armadas.

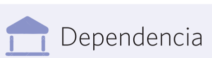
En este rubro las quejas ante la CNDH han aumentado de **190** quejas por año antes de **2006** a **1 075** por año hasta **2016**.

En **2017** la CNDH recibió **415** quejas contra la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y **259** contra la Secretaría de Marina (Semar).

De **2006** a octubre de **2017** la CNDH abrió **10 917** expedientes de queja y emitió **125** recomendaciones a la Sedena.

Asimismo, entre **2006** y **2017** abrió **2802** expedientes de queja y emitió **41** recomendaciones a la Semar.







2006

 1

 Semar.

 Libre tránsito y seguridad personal.

2007

 6

 5 Sedena, 1 Semar.

Detención arbitraria, malos tratos, golpes, tortura, allanamiento, privación de la vida, uso excesivo de la fuerza; y a los derechos a la vida, a la integridad, a la seguridad personal y a la libertad sexual.

2008

 15

12 Sedena, 3 Semar.

Discriminación, mala atención médica, allanamiento, malos tratos, tortura, detenciones arbitrarias, privación de la vida; y a los derechos a la salud, a la integridad personal, a la libertad, y a la legalidad y seguridad jurídica.

2009

29

28 Sedena, 1 Semar.

Detención arbitraria, malos tratos, tortura, retención ilegal, uso excesivo de la fuerza, cateos, amenazas, tratos crueles, sufrimientos físicos y psicológicos, privación de la vida, atentado contra la integridad física y seguridad legal, negligente atención médica e incomunicación.

2010

27

21 Sedena, 6 Semar.

Cateos ilegales, detención arbitraria, retención ilegal, tortura, tratos crueles, amenazas, privación de la vida, protección de datos personales, mala atención médica, y a los derechos a la legalidad y seguridad jurídica.

2011

29

25 Sedena, 4 Semar.

Detención arbitraria, malos tratos, tortura, retención ilegal, uso excesivo de la fuerza, cateos, amenazas, tratos crueles, sufrimientos físicos y psicológicos, privación de la vida, atentado contra la integridad física y seguridad jurídica e incomunicación.

2012

22

 16 Sedena, 6 Semar.

Allanamiento, malos tratos, tortura, detenciones arbitrarias, privación de la vida; y a los derechos a la integridad personal, a la libertad, y a la legalidad y seguridad jurídica.

2013

 10

 3 Sedena, 7 Semar.

 Cateo ilegal, privación ilegal, tortura, tratos inhumanos, actos intimidatorios, detención arbitraria, retención ilegal y tratos crueles.

2014

2

1 Sedena, 1 Semar.

Detención arbitraria, cateo ilegal, malos tratos e incomunicación.

2015

3

2 Sedena, 1 Semar.

Detención arbitraria, retención ilegal, tortura, trato indigno, privación de la vida y ejecución extrajudicial.

2016

12

4 Sedena, 8 Semar.

Detención arbitraria, retención ilegal, agresiones sexuales, privación de la vida; y a los derechos a la integridad personal y al acceso a la justicia.

2017

6

3 Sedena, 3 Semar.

Cateo ilegal, detención arbitraria, retención ilegal, tortura, violencia sexual, protección a la salud, desaparición forzada, ejecución arbitraria; y al derecho a la vida.

Baja California Norte 6
Sonora 4
Chihuahua 29
Coahuila 7
Nuevo León 9
Tamaulipas 10
Sinaloa 5
Durango 7
San Luis Potosí 4
Estado de México 3
Ciudad de México 6
Nayarit 2
Guanajuato 1
Jalisco 2
Colima 4
Michoacán 16
Veracruz 14
Puebla 2
Tabasco 8
Guerrero 10
Morelos 3
Oaxaca 5
Chiapas 3

Año

2006	2012
2007	2013
2008	2014
2009	2015
2010	2016
2011	2017

Infografía: Gladys López Rojas/CDHDF. Información recopilada por Verónica López Rodríguez/CDHDF.

Fuentes: Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2BcN1Sg>; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Recomendaciones", disponible en <http://bit.ly/1O6R6cZ>; Nancy Flores, "Sin facultad legal, Sedena gasta 18 mil millones en seguridad pública", en *Voltaire.net*, 5 de junio de 2017, disponible en <http://bit.ly/2EKp6Qx>; "Documentan 100 casos de violaciones a derechos cometidas por militares", en *SDP Noticias*, 19 de enero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2osNKtY>; "3 infografías que explican la Ley de Seguridad Interior, según el Senado", en *Forbes México*, 15 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2zfiA08>; Viridiana Ramírez, "Ley de Seguridad Interior", en *Cencos*, 18 de abril de 2017, disponible en <http://bit.ly/2HA8oRX>; Causa en común, "Piden a CIDH allegar a SCJN insumos para discusión sobre Ley de Seguridad Interior", 3 de marzo de 2018, disponible en <http://bit.ly/2G0Rmfd>, todas las páginas consultadas el 3 de febrero de 2018.



Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

Las acciones de la CDHDF respecto a la Ley de Seguridad Interior

Iván García Gárate* y Juan Carlos Arjona Estévez**

En el presente texto los autores describen los recursos y los argumentos versados en cada una de las acciones que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal está llevando a cabo frente a la recién promulgada Ley de Seguridad Interior, la cual se considera de alto riesgo e implicaría graves vulneraciones a los derechos humanos.

Preámbulo

En el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se implementó una política de seguridad en la que se utilizó a las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública, estrategia que fue extendida en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). En estos periodos se reportan más de 200 000 muertes violentas,[1] más de 30 000 personas desaparecidas[2] y más de 7 000 denuncias de casos de tortura.[3] Frente a tal escenario varios organismos internacionales de derechos humanos han recomendado a México el retiro de las fuerzas armadas de las laborales de seguridad pública.

El 22 de diciembre de 2017 entró en vigor la Ley de Seguridad Interior,[4] compuesta por 39 artículos –cinco de ellos de carácter transitorio– con el objetivo de regular la facultad del Ejecutivo federal de disponer de las fuerzas armadas mexicanas para la seguridad interior. La ley se autodefine de seguridad nacional, con lo que se justifica su aprobación por parte del Congreso de la Unión de conformidad con sus facultades constitucionales. En dicha ley se define a la *seguridad interior* como

> [el] conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados para […] salvaguardar la permanencia y continuidad de sus órdenes de gobierno e instituciones, así como el desarrollo nacional mediante el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática en todo el territorio nacional [y], para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la seguridad nacional en los términos de la presente ley.[5]

En este contexto de aplicación de la ley, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito

* Segundo visitador general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).
** Cuarto visitador general de la CDHDF.

Federal (CDHDF) identifica un alto riesgo de que existan vulneraciones, entre otras, a los derechos a la libre manifestación/circulación, a la libertad de expresión, a la protección de datos personales, a la información, a la integridad personal, al debido proceso y al principio de legalidad.

¿Por qué controvertir la Ley de Seguridad Interior?

En la historia parlamentaria reciente pocos procesos legislativos han sido tan controversiales como el proceso de la Ley de Seguridad Interior. Desde la presentación de diversas iniciativas por parte de diferentes grupos parlamentarios en 2016, la sociedad civil y la academia manifestaron su preocupación, ya que sus contenidos establecían un modelo de seguridad militarizado en el que el presidente y las fuerzas armadas desplazarían a las autoridades civiles de seguridad en un esquema sin controles por parte de los poderes Legislativo o Judicial o algún otro mecanismo de rendición de cuentas.

En el primer periodo ordinario de sesiones del tercer año de la Legislatura (septiembre-diciembre de 2017) y ante el avance en comisiones de la revisión de esta iniciativa, los pronunciamientos en contra se incrementaron de manera considerable. Entre ellos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH);[6] el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai);[7] y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos (FMOPDH) –conformada por los 33 organismos públicos de derechos humanos de México, y una consejera del Instituto Nacional Electoral– emitieron pronunciamientos sobre los riesgos en materia de derechos humanos que significaría la aprobación de la citada ley.[8]

También el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Zeid Ra'ad Al Hussein;[9] la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH),[10] y siete procedimientos especiales de personas expertas en derechos humanos de las Naciones Unidas se manifestaron en contra de la aprobación de la Ley de Seguridad Interior. En particular el ACNUDH señaló la inconveniencia de regularizar las operaciones de las fuerzas armadas en labores de seguridad y reiteró que en las recomendaciones hechas a México tras su visita de 2015 señalaban la necesidad de fomentar la seguridad ciudadana,

Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.



supervisar que las políticas de seguridad respeten las normas internacionales de derechos humanos y garantizar la rendición de cuentas.

A pesar de tantos pronunciamientos, preocupaciones y manifestaciones de la sociedad civil, el Congreso de la Unión aprobó la iniciativa en diciembre pasado y la ley fue promulgada por el presidente de la república y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017.

A partir de la aprobación se han activado los tres mecanismos de control constitucional, entre ellos acciones de inconstitucionalidad por parte de la CNDH y el Inai, así como de ambas cámaras; controversias constitucionales por parte de municipios, entidades federativas y organismos locales de protección de los derechos humanos; y un número considerable de amparos indirectos. Todos estos recursos de control constitucional buscan que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) declare inconstitucional la ley.

En ese contexto la CDHDF, como organismo protector de los derechos humanos de la Ciudad de México que debe actuar de manera proactiva en el ejercicio de sus facultades y ante el riesgo fundado de que con la citada ley se generen violaciones graves a los derechos humanos y se debilite a los órganos constitucionales autónomos, decidió también controvertir la legislación y hacer uso de los diferentes recursos compatibles con sus facultades para combatirla.[11] Aquí se describen los recursos y los argumentos versados en cada una de las acciones que esta Comisión está llevando a cabo frente a la Ley de Seguridad Interior.

Controversia constitucional

El artículo 105 constitucional señala los poderes y órganos legitimados para interponer una controversia constitucional y en la fracción I, inciso *l*, establece que tienen facultad para hacerlo "[d]os órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución".[12]

La CDHDF se ubica en este supuesto debido a que el artículo 102, apartado B, constitucional le da el carácter de órgano constitucional con autonomía e independencia para la realización de sus funciones y la toma de decisiones sobre cómo cumplir su mandato, sin interferencia de otros poderes u órganos públicos autónomos.[13] Dicha autonomía se ve reforzada en el artículo 122, reformado el 29 de enero de 2016.

La CDHDF está legitimada para interponer una controversia constitucional frente a un acto del Congreso de la Unión y del presidente de la república como lo es la aprobación y promulgación de la Ley de Seguridad Interior.

Por lo tanto, la CDHDF está legitimada para interponer una controversia constitucional frente a un acto del Congreso de la Unión y del presidente de la república como lo es la aprobación y promulgación de la Ley de Seguridad Interior. Desconocer que carece de esa facultad implica negar el derecho a acudir a un recurso efectivo que le permita, frente a otros poderes u organismos autónomos, defender su competencia derivada del mandato constitucional que le fue otorgado: proteger y garantizar los derechos humanos.

Argumentos de la controversia

Los argumentos expresados en la controversia constitucional presentada por la CDHDF ante la SCJN se desarrollan en tres líneas.

La primera se refiere a la carencia de facultades del Congreso de la Unión para legislar de forma general en materia de seguridad interior. En tal sentido, es importante recordar que el Congreso de la Unión tiene la facultad de elaborar leyes federales y leyes generales.

La diferencia entre ambas, de acuerdo con la interpretación de la SCJN, es que las federales "regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal",[14] mientras que las leyes generales son

> aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano. [...] Estas leyes no son emitidas

> *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal [ahora Ciudad de México] y municipales.[15]

La facultad del Congreso para elaborar leyes generales se encuentra, entre otras, en el artículo 73 en sus diferentes fracciones, por ejemplo la XXI (en materia de tipos penales de secuestro, tortura, desaparición forzada, trata de personas), la XXIII (en materia de seguridad pública), la XXIX-A (mecanismos alternativos de solución de controversias), la XXIX-I (en materia de protección civil), la XXIX-K (en materia de turismo), XXIX-L (en materia de pesca y acuacultura), la XXIX-Ñ (en materia de cultura), y la XXIX-P (en materia de niños, niñas y adolescentes), entre otras.

En el tema de seguridad interior el artículo 73, fracción XXIX-M; y el 89, fracción VI –que son las fuentes constitucionales a las que remite el artículo 1º de la Ley de Seguridad Interior–; se refieren a la facultad exclusiva de los *poderes federales* para legislar en el ámbito de *lo federal* sobre *seguridad nacional*. Una ley de carácter federal no puede establecer coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales. Sin embargo, el mismo artículo 1º de la ley establece que regulará "las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia". Algunos ejemplos de estas bases son los artículos 5º, 18, 19, 25, 31 y 34, respectivamente.

Esta línea argumentativa desarrollada *in extenso* en la controversia constitucional presentada por la CDHDF concluye que el Congreso de la Unión se excedió en sus facultades, pues las bases constitucionales de la Ley de Seguridad Interior se refieren a facultades en el ámbito de lo federal; sin embargo, la ley en comento es por sus contenidos materiales una ley de carácter general.

La segunda de las líneas argumentativas se refiere en concreto al artículo 31: "En materia de seguridad interior, las autoridades federales y los



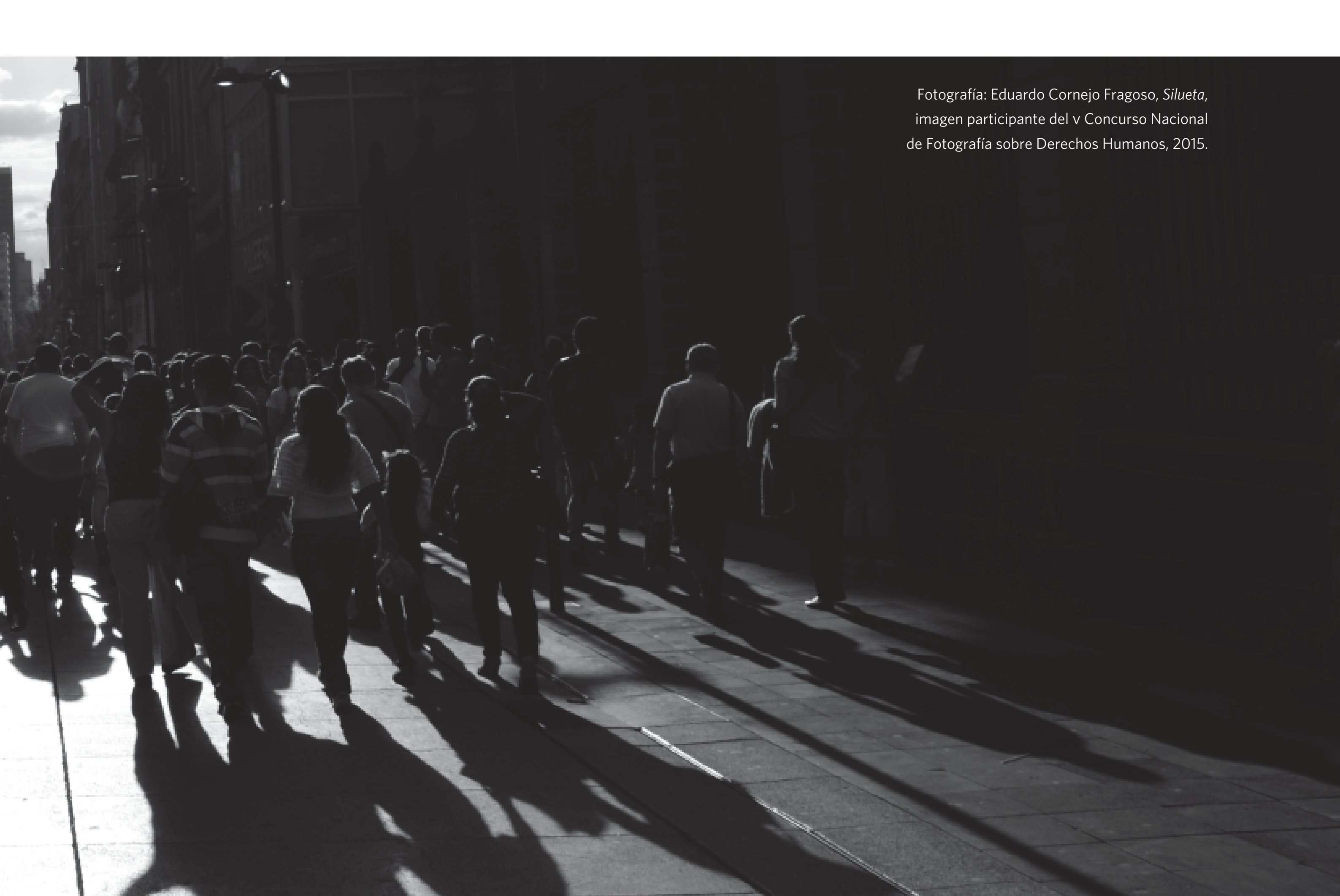
órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente ley".

La obligación de proporcionar la información a cargo de los órganos autónomos que requieran las autoridades legitimadas por la ley es particularmente problemática y motivo de preocupación para la CDHDF.

En primer lugar, establecer una obligación de proporcionar información a las autoridades facultadas por dicha ley, en particular la Secretaría de Gobernación y en general las dependencias y entidades de la administración pública federal, fuerzas federales y en su caso fuerzas armadas, y los otros órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones y competencia,[16] es una violación a la autonomía de la Comisión que imposibilita el cumplimiento de su mandato constitucional de una defensa y protección adecuada a las víctimas de violaciones a los derechos humanos; además contraviene al principio de división de poderes, pues obliga a la CDHDF al supeditar sus atribuciones y obligaciones de protección de las víctimas a la decisión de una autoridad administrativa o de las fuerzas armadas que interfiera de manera preponderante o decisiva en sus atribuciones.

Asimismo, en relación con el artículo 31 de la citada ley, la controversia constitucional interpuesta por esta Comisión señala que la obligación de proporcionar información que sea requerida por las autoridades afecta el cumplimiento de las obligaciones que tiene la CDHDF en materia de protección de datos personales.

Por último, en el marco de las líneas argumentativas del recurso interpuesto por la Comisión se señala también la inconstitucionalidad del artículo tercero transitorio de la ley que establece que "se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente decreto".[17] Al adoptar una medida tan amplia que genera inseguridad jurídica, restringe las atribuciones de la CDHDF como organismo protector de derechos humanos al amparo de una norma transitoria que prevé que las disposiciones que se opongan a la Ley de Seguridad Interior se entenderán derogadas, ya que en este supuesto pueden caer varias leyes y preceptos que


Fotografía: Eduardo Cornejo Fragoso, *Silueta*, imagen participante del V Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2015.

componen el fundamento legal y constitucional de la Comisión.

Recurso de reclamación

El 24 de enero de 2018 Jorge Mario Pardo Rebolledo, el ministro instructor de la SCJN en la controversia en comento, determinó que "ahora bien, de la revisión integral de la demanda y sus anexos, se arriba a la conclusión que procede desechar la presente controversia constitucional, al advertirse un motivo manifiesto e indudable de improcedencia".[18]

Ante tal desechamiento, la Comisión interpuso un recurso de reclamación[19] por considerar que el primero no es notoriamente improcedente y estima necesario que sea el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el que resuelva el asunto de fondo por las siguientes razones:

a) El ministro instructor aplicó indebidamente los criterios emitidos por el Pleno de la SCJN en la resolución del Recurso de reclamación 28/2015 derivado de la Controversia constitucional 53/2015 y subsecuentes, que refieren características definitorias de los organismos públicos autónomos que no excluyen a esta Comisión.

b) No existe precedente para adoptar un criterio que permita resolver este caso debido a la combinación que se plantea respecto del ente legitimado –Comisión Estatal de Derechos Humanos– y el acto impugnado –ley emitida por el Congreso de la Unión y promulgada por el Poder Ejecutivo federal.

El Pleno de la SCJN es quien debe entrar en la discusión de fondo sobre si los organismos públicos de protección a los derechos humanos tienen, y en qué casos, la facultad de presentar controversias constitucionales.

Es decir que los precedentes jurisprudenciales emitidos por la SCJN sobre el desechamiento de controversias constitucionales por ser notoriamente improcedentes no aplican en este caso, ya que se trata de un caso diferente en cuanto al órgano y el acto impugnado en específico.

Por tales razones es el Pleno quien debe entrar en la discusión de fondo sobre si los organismos públicos de protección a los derechos humanos tienen, y en qué casos, la facultad de presentar controversias constitucionales. El asunto no es menor pues, como se mencionó anteriormente, el no reconocer esta facultad implicaría dejar a los organismos constitucionales autónomos de protección a los derechos humanos sin un recurso efectivo para defender por vía de la jurisdicción constitucional su autonomía ante cualquier invasión de competencias.

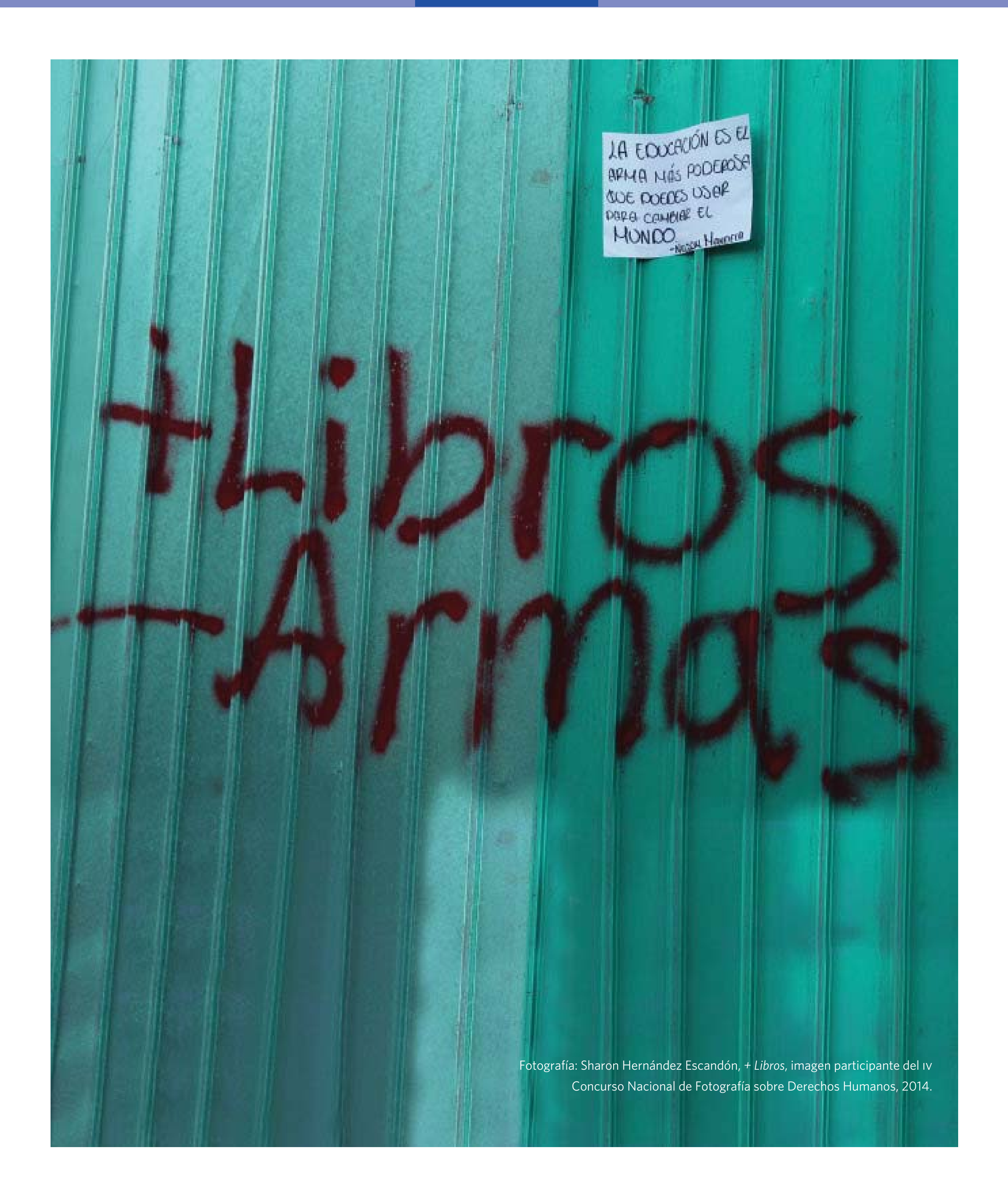
***Amicus curiae* ante la SCJN**

Desde la antigüedad en un litigio de cualquier índole participaban dos partes con posturas contradictorias y, eventualmente, una o unas terceras que podrían verse directamente afectadas por la decisión. Sin embargo, se ha desarrollado una figura que se denomina *amicus curiae*, la cual se refiere a la existencia de una persona física o jurídica que busca allegar información al órgano jurisdiccional con el fin de que tenga más elementos para resolver el asunto en cuestión.[20]

Anteriormente la CDHDF ha utilizado esta figura en casos ante la SCJN, y en esta ocasión lo hará nuevamente, en virtud de que, a diferencia de la CNDH, la CDHDF se encuentra impedida para activar una acción de inconstitucionalidad en la que dé sus argumentos de por qué esta legislación vulnera los derechos humanos de la Constitución mexicana. Es por ello que se preparó un documento para ser enviado a la SCJN, el cual le permita dimensionar las violaciones a derechos humanos contenidos en la ley.

Audiencias en la CIDH

Como parte del 167 periodo de sesiones de la CIDH, la CDHDF participó en la audiencia Derechos humanos y Ley de Seguridad Interior de México, acompañando a 29 organizaciones de la sociedad civil que forman parte del colectivo Seguridad sin Guerra.[21]



Fotografía: Sharon Hernández Escandón, *+ Libros*, imagen participante del IV Concurso Nacional de Fotografía sobre Derechos Humanos, 2014.

En la audiencia Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de este organismo autónomo, en representación de la FMOPDH externó el rechazo a la Ley de Seguridad Interior. Señaló cómo el proceso de generación de esta ley es contrario a los principios de seguridad ciudadana y establece medidas irrazonables y desproporcionadas en cuanto a los derechos humanos que son propias de un Estado autoritario.

La CDHDF requirió a la CIDH solicitar una opinión consultiva a la Corte Interamericana de Derechos Humanos para que se analice si la ley es

compatible con las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado mexicano. Se trata de una de las primeras acciones que se realizan en el ámbito de los sistemas interamericano y universal de los derechos humanos.

Además de la participación en la audiencia, la CDHDF remitirá información a diferentes Comités de las Naciones Unidas y al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para el Examen Periódico Universal del Estado mexicano que se realizará este año.

Con dichas acciones la CDHDF busca hacer un ejercicio amplio, proactivo y progresista de sus facultades constitucionales y legales. Ante un riesgo grave de normalizar la actuación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, que es en sí misma una situación propicia para la violación a los derechos humanos, es necesario que los organismos públicos de defensa y protección de éstos lleven a cabo una interpretación amplia de sus facultades. Sin embargo, la decisión final está en la SCJN. D

NOTAS

1 Manuel Hernández Borbolla, “Peña y Calderón suman 234 mil muertos y 2017 es oficialmente el año más violento en la historia reciente de México”, en *The Huffington Post*, 23 de noviembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2IcFyXQ>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

2 “México, el país donde hay más de 32 000 desaparecidos”, en *CNN en Español*, 13 de septiembre de 2017, disponible en <http://cnn.it/2f7DirA>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

3 Laura Olías, “México ultima su Ley contra la Tortura cercado por los escándalos de abusos policiales”, en *eldiario.es*, 27 de abril de 2016, disponible en <http://bit.ly/2oYa7b3>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

4 Ley de Seguridad Interior, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2BcN1Sg>, página consultada el 10 de febrero de 2018.

5 *Ibidem*, artículo 2º.

6 CNDH, Demanda de acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en <http://bit.ly/2EYtYx7>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

7 Inai, Demanda de acción de inconstitucionalidad, enero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2Hgw8JA>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

8 Zósimo Camacho, “México: La Ley de Seguridad Interior, un nuevo poder para los militares antes de las elecciones”, en *RT*, 20 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2ksg3rC>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

9 OACNUDH, “Zeid pide a México que no apruebe el proyecto de ley de seguridad interior”, 5 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2nyI5Wq>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

10 CIDH, “CIDH expresa preocupación por proyecto de la ley sobre seguridad interior en México”, 4 de diciembre de 2017, disponible en <http://bit.ly/2nqKSAC>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

11 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Controversia constitucional, 22 de enero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2FpmofQ>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

12 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 15 de septiembre de 2017, artículo 105, fracción I, inciso *l*.

13 El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección a los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

14 Pleno, “Leyes generales. Interpretación del artículo 133 constitucional”, tesis P. VII/2007, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXV, abril de 2007, p. 5.

15 *Idem*.

16 *Véase* Ley de Seguridad Interior, artículo 5º.

17 *Ibidem*, artículo tercero transitorio.

18 SCJN, Controversia constitucional 21/2018, 24 de enero de 2018, p. 2, disponible en <http://bit.ly/2p0kXgJ>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

19 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Recurso de reclamación, 7 de febrero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2HhLtdg>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

20 Para revisión *in extenso véase* Defensoría del Pueblo, *El* amicus curiae: *¿qué es y para qué sirve? Jurisprudencia y labor de la Defensoría del Pueblo*, Lima, Defensoría del Pueblo (serie Documentos Defensoriales, núm. 8), 2009, p. 18, disponible en <http://bit.ly/2th6y5j>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 167 periodo de sesiones, Audiencia pública: México Ley de Seguridad, 2 de marzo de 2018, disponible en <http://bit.ly/2HXZcXJ>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

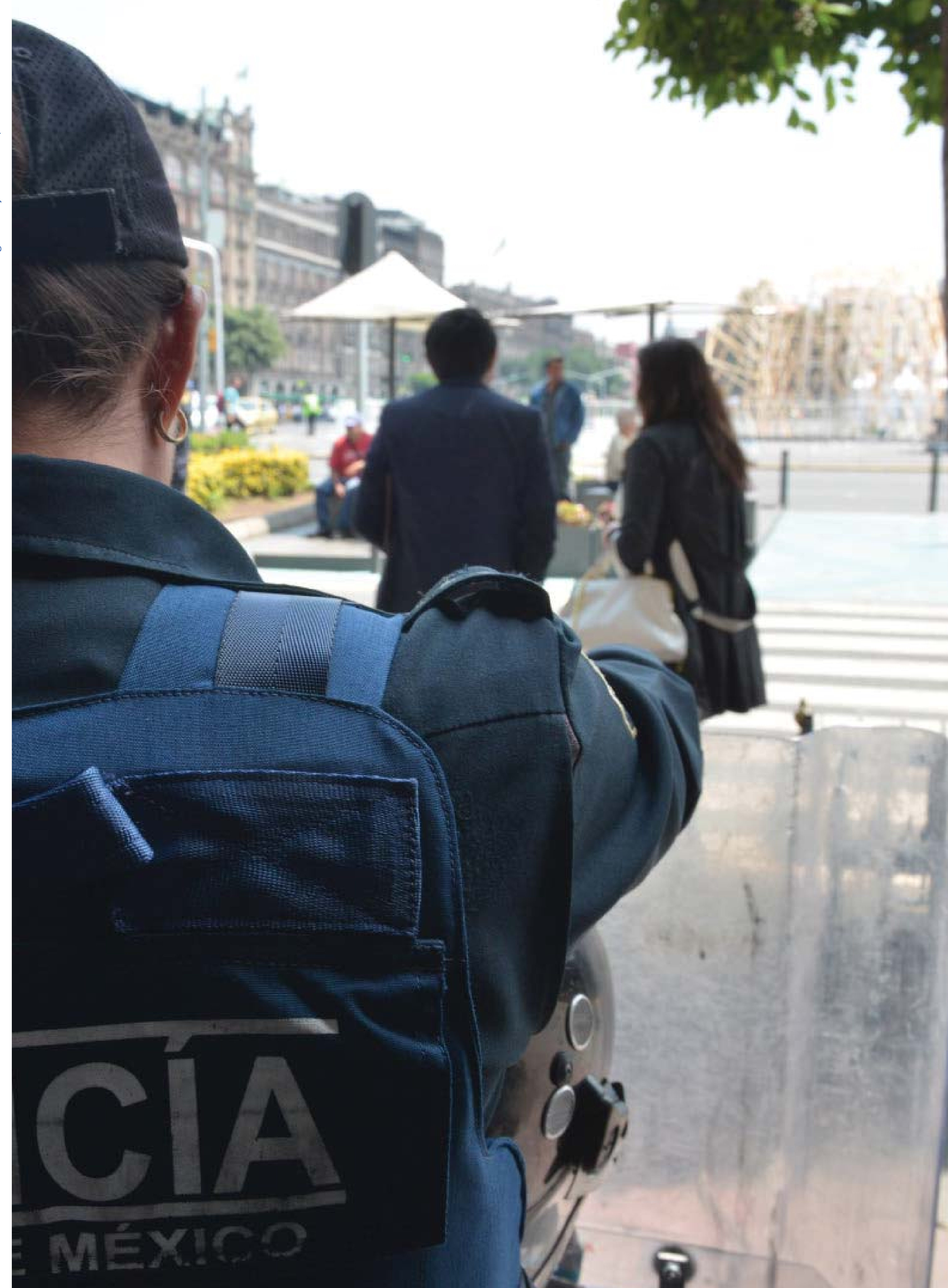
La necesidad del sistema de seguridad pública en el contexto de la Ley de Seguridad Interior: Ernesto López Portillo Vargas[*]

Durante su participación en la Segunda Conferencia Internacional Seguridad y Justicia en Democracia: hacia una Política de Estado centrada en los Derechos Humanos, Ernesto López Portillo Vargas, especialista en seguridad ciudadana, habló de la necesidad de construir un relato diferente en materia de seguridad, justicia y derechos humanos que tenga la capacidad de recuperar el control y el procesamiento del conflicto, así como el empoderamiento social organizado.

En 2011 se realizó la Primera Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia, la cual generó una propuesta con las principales ideas del debate.[1] Al respecto Marcelo Ebrard Casaubon, entonces presidente de la Comisión Nacional de Gobernadores, declaró que se trataba del mejor documento de orientación de políticas públicas que él había revisado hasta ese momento. Dicha propuesta fue reconocida en múltiples foros; no obstante, a la fecha se desconoce si fue implementada, aunque marca la pauta para saber en dónde estamos hoy y dónde estábamos en 2011.

En 1994 López Portillo junto con Samuel González Ruiz y José Arturo Yánez publicaron el libro *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*,[2] una obra que abordaba la preocupación sobre la militarización en el país; y aun cuando dicho libro ha sido superado por las condiciones actuales, se tenía la expectativa razonable de que la situación podría encausarse hacia una política de seguridad pública, civil, profesional y sujeta a rendición de cuentas.

* Texto elaborado por Daniela Sánchez Monroy, colaboradora de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, con base en la ponencia de Ernesto López Portillo Vargas, secretario técnico del Foro Mexicano para la Seguridad Democrática de la Universidad Iberoamericana, durante la Mesa 3. Seguridad, Justicia y Derechos Humanos: la Experiencia Internacional, de la Segunda Conferencia Internacional Seguridad y Justicia en Democracia: hacia una Política de Estado Centrada en los Derechos Humanos, presentada el 26 de febrero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2oR4CvJ>, página consultada el 3 de marzo de 2018.



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

Cabe destacar que este documento formó parte de los insumos que inspiraron el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), el cual ha cumplido más de dos décadas aunque quienes estudian la materia no hablan mucho de él. Dicho sistema fue creado con base en varios proyectos; su diseño de origen era la idea de un cerebro que se llamaría Centro Nacional de Investigaciones en Seguridad Pública, inspirado en el National Institute of Justice de Estados Unidos, que es un referente importante en la producción de evidencia empírica de investigación en el ámbito de la seguridad pública.

López Portillo destacó que "hace falta encontrar qué funciona y qué no funciona en materia de seguridad, justicia y derechos humanos", y enfatizó que "ha sido una lucha constante pensar en que este país no documenta lo que se hace bien". Al respecto, indicó que como parte de su trabajo de campo realizó una visita a ocho entidades del país donde tuvo contacto con más de 150 policías,agentes del Ministerio Público, asesores de las víctimas y defensores de oficio; y calificó la experiencia como una de las más difíciles que ha realizado, pero a la vez productiva y satisfactoria, ya que tuvo la posibilidad de sostener pláticas con jueces. Sin embargo, lamentó que a pesar de "los esfuerzos que hace mucha gente y que son extraordinarios, hay algo que no se produce en el país: memoria institucional y aprendizaje institucional".

En este contexto, resulta "frustrante que no se reconozca la buena conducta de los operadores de la seguridad de la justicia penal", y señaló que México es un país que hace más de 20 años creó un SNSP que ofreció la coordinación y homologación de ciertos estándares, así como la profesionalización policial y la construcción de seguridad para México. En tal sentido, puntualizó que el SNSP es el más grande de los fracasos en materia de política pública de seguridad de la historia contemporánea de este país, toda vez que se desconoce qué produce dicho sistema respecto de la seguridad de las y los ciudadanos.

Recordó que en 2017 se realizó una mesa de trabajo en la cual se consultó con un grupo de ocho expertos en materia de seguridad el rastreo entre, por una parte, los fines del SNSP; y por otra, la producción de documentos oficiales y herramientas, y se determinó que la reconstrucción de dicho sistema no sería fácil, ya que una de las investigadoras sostuvo que "en su hipótesis el SNSP no está alineado con los incentivos, las normas y los programas adecuados para producir un resultado en beneficio de los ciudadanos en materia de seguridad".

El especialista en temas de seguridad ciudadana hizo hincapié en el papel de la sociedad civil, determinando que, "el poder civil ha creado un vacío, representado en la contracción de las capacidades institucionales para responder a los desafíos relacionados con la seguridad y la violencia, contracción que es un correlato perverso y profundamente destructivo de la expansión de la violencia privada".

Por ello señaló que se presencia un doble proceso que, por un lado, nos permite mirar la fractura del monopolio público de la violencia por parte del Estado; y por el otro, la irrupción de la violencia privada en múltiples formas a lo largo del país. Esto se puede observar más desde la experiencia de las víctimas y menos desde cualquier investigación, estudio, libro o ley que tenga que ver con dichos temas.

Derivado de lo anterior, puntualizó que es de suma importancia el acercamiento a la experiencia de las víctimas, toda vez que reconstruye la interpretación de lo que está sucediendo en el país, y señaló que también los propios operadores institucionales tienen múltiples experiencias de victimización.

Por ello planteó que es necesaria la construcción de "un relato diferente en materia de seguridad, justicia y derechos humanos que, por un lado, le cierre el paso a la contracción del Estado y de esa manera tenga la capacidad de recuperar el control y el procesamiento del conflicto; y por otro lado, dé cauce al empoderamiento social organizado".

Señaló su formación en el análisis comparado internacional considerando a éste como una fuente de conocimiento privilegiada, y que al realizar visitas de investigación alrededor del mundo desde la década de los noventa ha podido constatar que en estricto sentido no hay experiencia por sí misma exportable de ningún país al otro como *una receta*; y a pesar de que los regímenes intentan ser democráticos, esto tiene que ver con

la fortaleza o debilidad de los contrapesos democráticos sobre las políticas y las instituciones de seguridad y justicia.

Esto significa que México sí puede aprender de las experiencias de otros países que están avanzando en la construcción de instituciones de seguridad, prevención, procuración e impartición de justicia sometidas a controles democráticos. Particularmente hizo énfasis en la construcción de modelos de rendición de cuentas que permitan rastrear los resultados que obtienen las instituciones y políticas.

Ernesto López Portillo Vargas señaló que es de suma importancia comprender que "la ausencia de una narrativa formal de rendición de cuentas es un correlato del proceso de transferencia del poder civil al poder militar en materia de seguridad". Asimismo, dijo que "el tiempo está pasando y la crisis de violencia se profundiza", por lo que no debemos engañarnos "evitando dimensionar la gravedad de la crisis"; y adelantó que en caso de que sea validada la Ley de Seguridad Interior se multiplicará la intervención militar en materia de seguridad: "si no existen por una o por otra vía contrapesos democráticos sobre las políticas en las instituciones de seguridad y justicia, seguirá dándose esa transferencia en un trasfondo de debilitamiento del Estado en favor de la violencia privada".

El papel del Consejo de Seguridad Interior

Un análisis en conjunto de la Ley de Seguridad Interior deja más preguntas que respuestas, toda vez que uno de los problemas que tiene la ley, según la perspectiva de Ernesto López Portillo Vargas y la del colectivo #SeguridadSinGuerra, es la ambigüedad conceptual; es decir que no establece cuáles son las funciones en términos de un proceso de toma de decisiones con responsables específicos sobre conceptos claros y mecanismos de rendición de cuentas, que es lo que una ley debe fijar con absoluta claridad. Por ejemplo, las amenazas a la seguridad interior calificadas en el análisis de la agenda de riesgos no son claras.

Es oportuno utilizar el término de *obesidad conceptual* respecto de la idea de seguridad en México, el cual establece que éste "va engordando en una bolsa donde metes los riesgos", donde en la medida en que son mayores los riesgos, mayores serán los ámbitos de intervención que la seguridad debe tener. La seguridad interior es la fase superior de un concepto que escapa a la definición y acude a la ambigüedad, precisamente como una reserva de poderes; los españoles llamaron a esto en el libro *Policía y Constitución*[3] "cláusula de habilitación de poderes".

El concepto de seguridad interior es precisamente una cláusula de habilitación de poderes en donde se utiliza el término en la ley para definir cuáles serían las posibles afectaciones sin que haya una definición específica; esto permite "sobreponer la seguridad pública, seguridad nacional, seguridad interior como una especie de racimos conceptuales que van habilitando posibilidades de intervención al punto de llegar a la conducción militar", señaló.

Para López Portillo es relevante resaltar que "la ley de seguridad interior habilita al poder militar para conducir grupos institucionales de intervención", eso es parte de lo que decidiría el Consejo de Seguridad Nacional ante una declaratoria de afectación a la seguridad interior; sin embargo, dicha información es inaccesible, lo cual lleva al énfasis antes dicho sobre la rendición de cuentas.

El punto focal es si la seguridad interior es una política susceptible de rendición de cuentas en este país. Por lo que respecta a la tesis es *crónicamente débil*, ya que en dicho proceso existe la imposibilidad de un

> control democrático a través de la rendición de cuentas tratando de contrastar la racionalidad precisamente democrática de órganos como el Consejo de Seguridad Nacional; ni siquiera podemos mirar lo que se supone que estaría haciendo la Comisión Bicameral de Seguridad Nacional que reúne a senadores, senadoras, diputados y diputadas en un organismo que se supone somete bajo controles democráticos por parte del Congreso al Poder Ejecutivo.

Es decir que el papel del Consejo es tan ambiguo como la propia ley.

Conclusión

La preocupación central de la seguridad pública radica en la poca censura social frente a lo que

ocurre en la actualidad sobre la Ley de Seguridad Interior, aunado a la débil exigibilidad de rendición de cuentas por parte de la sociedad; es decir que si no hay coaliciones sociales enfocadas en los procesos de censura social y rendición de cuentas el Estado mexicano seguirá avanzando hacia el endurecimiento del paradigma de seguridad. "A ver hasta dónde llega el dominio de la hegemonía política, independientemente del color", de una posición que coloca en el centro el uso de la fuerza vinculado a un proceso creciente de opacidad.

Un artículo de Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas publicado en la revista *Nexos*[4] reporta que en 2014 las fuerzas armadas dejaron de tener a disposición los archivos respecto del uso de la fuerza y la letalidad de ésta, lo que conlleva a que haya menos información en la materia en un proceso de transferencia de funciones a las fuerzas armadas. No existe proceso quizá más delicado y más grave para una democracia que el incremento de los poderes en el uso de la fuerza y la reducción de los controles sobre ella, sentenció.

Ernesto López Portillo Vargas finalizó señalando la necesidad imperante de que la sociedad se informe respecto de lo que está sucediendo:

> No nos engañemos, no digamos mañana que no nos enteramos, no digamos mañana que no sabíamos que esa Ley de Seguridad Interior había salido con prisas, no digamos que no sabíamos que no hubo debates de esa ley, y que todos esos debates que circularon de las leyes anteriores fueron debates informales, porque el Congreso no abrió los debates a la Ley de Seguridad Interior. Fueron unas cuantas horas en las que recibieron a un grupo de actores que ellos seleccionaron, varios de ellos sin duda valiosos, pero eso no es un debate democrático cuando hay una crisis de un paradigma de seguridad en donde hay más gasto, más programas, más leyes, más activación social y no alcanza para reducir la violencia. Algo anda muy mal cuando todo crece y los enfoques no nos dan buenas noticias; también crece el uso de la fuerza. D

NOTAS

1 Al respecto *véase* Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, *Conferencia Internacional sobre Seguridad y Justicia en Democracia. Hacia una política de Estado en los albores del tercer milenio. Elementos para la construcción de una política de Estado para la seguridad y justicia en democracia*, México, UNAM/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, disponible en <http://bit.ly/2uzm2Rj>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

2 Samuel González Ruiz *et al.*, *Seguridad pública en México: problemas, perspectivas y propuestas*, México, UNAM (serie Justicia), 1994, disponible en <http://bit.ly/2Hjevc6>, página consultada el 3 de marzo de 2018.

3 Javier Barcelona, *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1997.

4 Catalina Pérez Correa *et al.*, "Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad", en *Nexos*, México, 1 de julio de 2015, disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=25468>, página consultada el 3 de marzo de 2018.



Ilustración: Gladys López/CDHDF.

Seguridad interior: la regresión▼

Alejandro Madrazo Lajous* y Jorge Javier Romero Vadillo**

Los autores refieren dos de las diversas disposiciones inconstitucionales de la Ley de Seguridad Interior –militarizar la seguridad pública y facultar al presidente para romper con el sistema federal– para ilustrar la gravedad de lo que tendrá que resolver la Suprema Corte; y señalan que, políticamente, la ley además revierte la subordinación militar que estaba vigente desde el pacto político de 1946, lo que significa la mayor regresión en la construcción de un Estado democrático de derechos desde los tiempos del golpe militar contra Venustiano Carranza en 1920.

En un acto de empecinamiento que superó su contumacia usual, el gobierno de Enrique Peña Nieto logró que la mayoría del Congreso de la Unión aprobara la Ley de Seguridad Interior (LSI). Poco importaron la evidencia y los argumentos en contra o la inusitada presión ciudadana e internacional. Todo indica que la LSI fue promovida desde la cúpula militar hace casi una década. La historia merece revisitarse. Hasta 2008 Felipe Calderón había contado con un endeble sustento constitucional para realizar intervenciones militares en el país. Se esgrimía para defenderlas una solitaria tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de un caso en que se decidió que los secretarios de Marina y Defensa podían sentarse en el Consejo Nacional de Seguridad Pública porque sus funciones eran auxiliares y administrativas, no operativas. Calderón justificó la militarización como una medida extraordinaria y temporal para enfrentar a los nacientes ejércitos privados financiados por el mercado clandestino de drogas. En esa lógica, el endeble sustento constitucional fue políticamente suficiente.

▼ Texto publicado en *Nexos*, 1 de febrero de 2018, disponible en <http://bit.ly/2EuEpJS>, página consultada el 15 de febrero de 2018.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Yale y profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Forma parte del colectivo Seguridad sin Guerra.

** Doctor en Sociología y Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y coordinador del diplomado en Política de Drogas del CIDE.

El objetivo de la LSI fue claro desde el inicio: esconder la abierta violación a la Constitución revistiéndola de legalidad. Usando definiciones vagas, la ley faculta a las fuerzas armadas para "identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas", verbos poco precisos que fácilmente abarcan las tareas que ya hacen y que caen dentro de la definición constitucional de *seguridad pública*.

Para 2008 quedaba claro que los tiempos se extenderían y el poder reformador de la Constitución decidió atajar la militarización, estableciendo de *manera expresa* en el artículo 21 que la seguridad pública debía recaer de forma exclusiva en los cuerpos civiles y prohibiendo así la intervención castrense. No es casual que la primera iniciativa en materia de seguridad interior haya sido presentada poco después. Calderón había decidido circunnavegar la prohibición constitucional, pero fracasó: el Congreso rechazó el despropósito. Durante el resto del sexenio Calderón optó por ignorar la Constitución y simplemente continuar con la militarización. Tras una década de cabildeo, fueron el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y los restos del calderonismo en el Partido Acción Nacional (PAN) quienes, en 2017, entregaron la legislación anhelada.

Las fuerzas armadas llevan dos sexenios desplazando y sustituyendo a las policías; realizando patrullajes entre la población civil, tareas de investigación y otras actividades para las que no están preparadas y que no les corresponden. Los resultados son catastróficos: la violencia homicida se ha exacerbado y las prácticas institucionales se han degradado, en detrimento de los derechos humanos. Estos fenómenos coinciden con una disminución de la expectativa de vida de los mexicanos atribuible al alza en homicidios y una auténtica explosión de la tortura en manos de autoridades.[1] La evidencia sobre cuán contraproducente ha resultado la estrategia militar contra el narcotráfico no ha hecho más que apilarse.[2]

El objetivo de la LSI fue claro desde el inicio: esconder la abierta violación a la Constitución revistiéndola de legalidad. Usando definiciones vagas, la ley faculta a las fuerzas armadas para "identificar, prevenir, atender, reducir y contener riesgos y amenazas", verbos poco precisos que fácilmente abarcan las tareas que ya hacen y que caen dentro de la definición constitucional de *seguridad pública* (a saber, "la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva"). Sin pudor, las actividades de los militares se han registrado de manera explícita como tareas de *seguridad pública* en los presupuestos que, año con año, ejercen con opacidad las secretarías castrenses. En su burla a la Constitución, la LSI establece, en su artículo 18, que "en ningún caso… se considerarán o tendrán la condición de seguridad pública" las tareas de seguridad interior. Queda claro: la ley no prohíbe a las fuerzas armadas realizar tareas de seguridad pública, prohíbe a los demás llamarles por su nombre.

Como fundamento, los arquitectos de la LSI tomaron un pasaje constitucional arcaico, perdido en la fracción sexta del artículo 89, que faculta al presidente a "disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la federación". El término *seguridad interior* fue usado por primera vez en la Constitución de 1824, pero tiene su antecedente inmediato en el Reglamento Provisional del Imperio de 1822, que otorgaba al emperador la autoridad para "conservar el orden interno", y refería de manera explícita a los levantamientos políticos que surgieron tras la disolución del Congreso y la proclamación del Imperio. En los debates del Constituyente el diputado Gómez de Portugal señaló que conservar la "paz y tranquilidad" interior es una obligación de cada Estado, lo que implica que la facultad del Ejecutivo para usar al Ejército en seguridad interior debía ser siempre supletoria. El pasaje constitucional subsistió en 1857, y fue utilizado, nuevamente, para combatir rebeliones –siempre políticas– y asona-

das militares. Sebastián Lerdo de Tejada echó mano de él para combatir a Manuel Lozada, que tenía el control de la región de Tepic, e incluso decretó la creación de un territorio federal que le permitiera pasar por encima de los poderes constitucionales del estado de Jalisco. También lo usó Porfirio Díaz para luchar contra los apaches, los yaquis y los mayas; a estos últimos con el mismo recurso de declarar territorio federal a una amplia zona del estado de Yucatán –todo lo que hoy es el estado de Quintana Roo–. La Constitución de 1917 heredó el término sin discusión, como una simple reminiscencia de su origen decimonónico. En síntesis, la LSI utiliza una antigualla jurídica concebida para enfrentar levantamientos políticos para darle la vuelta a una reciente pero incómoda reforma constitucional que prohíbe la militarización de la seguridad pública.

El origen de este texto constitucional es relevante porque de su función histórica deriva un importante problema de constitucionalidad del texto aprobado en diciembre pasado: el Congreso federal no tiene facultades para legislar sobre la activación de las fuerzas armadas para realizar auténticas funciones de *seguridad interior*. Al respecto, el artículo 119 constitucional es clarísimo: para que el gobierno federal intervenga en el territorio de un estado en casos de "sublevación o trastorno interior", debe ser el Congreso estatal quien se lo pida a la federación. Debido a que no es facultad de un poder federal y a que la materia de *seguridad interior* no es parte de las competencias expresas del Congreso de la Unión (artículo 73), corresponde a cada Poder Legislativo estatal regular su propio procedimiento para pedir auxilio (artículo 124). De modo que si aceptamos que la federación regule y decida de modo unilateral la intervención militar en un estado, será el federalismo el que pronto pasará a ser la antigualla, y nuestro régimen constitucional será otro.

Las disposiciones inconstitucionales de la LSI son muchas y este espacio no alcanza para precisarlas. Señalamos dos –militarizar la seguridad pública y facultar al presidente para romper con el sistema federal– porque ilustran la gravedad de lo que tendrá que resolver la Suprema Corte. Pero lo cierto es que, políticamente, la LSI además revierte la subordinación militar que estaba vigente desde el pacto político de 1946, cuando nació el PRI, justamente para transitar a un gobierno de civiles. Es la mayor regresión en la construcción de un Estado democrático de derechos desde los tiempos del golpe militar contra Venustiano Carranza en 1920.

Resulta irónico que un texto de origen imperial, promulgado para reprimir a los republicanos federalistas, haya servido dos siglos después para vaciar al federalismo de contenido. D

NOTAS

1 Acerca de cada uno de estos puntos, *véanse* Laura Atuesta, "Las cuentas de la militarización", en *Nexos*, marzo de 2017; Carlos Silva Forné *et al.*, "Índice de letalidad 2008-2014: menos enfrentamientos, misma letalidad, más opacidad", en *Perfiles Latinoamericanos*, 25 (50), 2017, pp. 331-359; Alejandro Madrazo Lajous *et al.*, "Los combates: la 'guerra contra las drogas' de Felipe Calderón", en *Nexos*, abril de 2017; José Manuel Aburto *et al.*, "Homicides in Mexico Reversed Life-Expectancy Gains For Men and Slowed Them For Women, 2000-10", en *Health Affairs*, enero de 2016; y Ana Laura Magaloni Kerpel, "La arbitrariedad como método de trabajo: la persecución criminal durante la administración de Felipe Calderón", en Catalina Pérez Correa (ed.), *De la detención a la prisión*, México, CIDE, 2015.

2 *Véase* Carlos Galindo López *et al.*, "Seguridad interior: elementos para el debate", México, Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República (Temas estratégicos, núm. 39), segunda quincena de enero de 2017.



Impulsan CDHDF y STC Metro una cultura de derechos humanos



Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

Con el propósito de promover acciones tendientes al acceso, protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos para quienes usan y trabajan en el Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro), Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF); y Jorge Gaviño Ambriz, director general del STC Metro, suscribieron un convenio marco de colaboración institucional.

Ramírez Hernández reconoció que el Metro es la columna vertebral del transporte público de la Ciudad de México y espejo de la vida cotidiana de la capital del país, de ahí la trascendencia de impulsar acciones conjuntas por el respeto a la dignidad humana.

Explicó que con la firma de este convenio inician las actividades para conmemorar el 25 aniversario de la CDHDF este año. En los próximos meses se realizará en el STC Metro una feria de derechos humanos y se llevará a cabo el proyecto Una estación, un derecho, en donde será posible intervenir en las 195 estaciones con materiales de difusión.

En tanto, Jorge Gaviño Ambriz destacó que la Ciudad de México está a la vanguardia en la defensa y promoción de los derechos humanos en el país, motivo por el cual la institución que encabeza suscribe este convenio con la Comisión.

Gracias a dichas acciones, expuso, se desarrollarán distintas actividades conjuntas en toda la red del STC Metro mediante las cuales se impulsará una cultura en materia de derechos humanos. D

Inaugura CDHDF exposición fotográfica en estación Salto del Agua del Metro

La promoción y difusión del respeto a los derechos humanos es una labor permanente en todos los ámbitos y espacios de la Ciudad de México, por lo que con el apoyo del Sistema de Transporte Colectivo Metro (STC Metro), la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) inauguró en la estación Salto del Agua la exposición fotográfica *Luz y Sombras de los Derechos Humanos*.

Al respecto, Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la CDHDF, destacó que es fundamental que la ciudadanía conozca lo que hace este organismo para proteger sus derechos en la vida cotidiana.

Acompañada por Leticia del Rocío Hernández, coordinadora de lo Consultivo y de Legislación de Derechos Humanos del STC Metro, quien asistió en representación del director general, Jorge Gaviño Ambriz, manifestó que esta muestra refleja un esbozo visual de los primeros 25 años de trabajo de la Comisión en relación con la defensa y promoción de los derechos humanos.

Explicó que esta exposición da inicio a las actividades para conmemorar el 25 aniversario de la CDHDF, y que podrá ser apreciada por los miles de usuarios y usuarias del STC Metro, y en particular quienes transitan en la estación Salto del Agua.

Luz y Sombras de los Derechos Humanos es una muestra compuesta por 32 imágenes de los fotógrafos de la CDHDF Alejandro Cuevas Romo, Sonia Blanquel Díaz, Ernesto Gómez Ruiz y Antonio Vázquez Hernández, quienes a través de sus miradas han documentado el quehacer institucional de este organismo.

La exposición fotográfica estará en la estación Salto del Agua hasta marzo y posteriormente se exhibirá en las vitrinas culturales de las estaciones Barranca del Muerto y Revolución. D

Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.



Inaceptable el acoso sexual contra niñas y mujeres en la Ciudad de México: CDHDF



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

Vivimos en una ciudad altamente violenta hacia las niñas y las mujeres en el ámbito sexual, señaló Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), al participar en la inauguración del foro Acoso sexual, una mirada desde lo humano.

En dicho evento, realizado en el Senado de la República, dijo que de acuerdo con el Diagnóstico contra la violencia hacia las mujeres y las niñas en el trasporte público de la Ciudad de México, a 73% le han dicho piropos o frases de carácter sexual que molestan u ofenden; a 60% le han tocado o manoseado sin su consentimiento, y a 14% le han hecho sentir miedo de ser atacadas o abusadas.

Enfatizó que el acoso sexual hacia niñas y mujeres es una forma de discriminación que afecta desproporcionadamente a este grupo en comparación con los hombres, al vulnerar el ejercicio de sus derechos humanos a través de diversas manifestaciones de violencia en su contra que tienen como consecuencia la exclusión de las mujeres de los espacios públicos.

Ramírez Hernández agregó que en 2016 la tasa de 30 casos de violencia sexual por cada 100 mil habitantes superó la del promedio nacional, que era de 24, colocando a la Ciudad de México en el sitio 11 por mayor incidencia. Advirtió que el promedio diario de casos pasó de tres en 2015 a 4.5 en 2017, ocurriendo el mayor número de ellos en el Estado de México, seguido por la Ciudad de México.

Reconoció la valentía de las mujeres que son capaces de denunciar incluso públicamente el acoso, las agresiones y los abusos sexuales en su contra; y dijo que lo anterior debe servir para discutir, desde espacios como el Senado de la República, cómo hacer hombres y mujeres libres y solidarios, y para visibilizar y hacer –sobre todo– culturalmente inaceptable el acoso sexual en los espacios públicos. D

Se requiere trabajo en red para atender agenda migrante: CDHDF

La situación de las personas migrantes en México es un tema de política pública que debe atenderse con un protocolo de acción generalizado entre los tres niveles de gobierno y basado en una red de solidaridad ciuda dana con total respeto a la dignidad humana, afirmó Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

Durante la presentación del libro *Reintegración migrante, un modelo social, económico y empático con el entorno*, Ramírez Hernández expuso que es un fenómeno que debe abordarse integralmente por autoridades, ciudadanía, academia, organizaciones y las propias personas migrantes.

Recordó que la Ciudad de México pasó de ser un lugar de tránsito a uno de destino final de migrantes, ya sea de paso o en retorno, como lo muestran las 135 personas deportadas que cada semana arriban al aeropuerto capitalino en promedio. Indicó que dos de cada 10 de ellas se quedan de forma permanente en esta ciudad para buscar un modo de vida.

Por su parte, Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), se pronunció por utilizar todo el andamiaje institucional y acotar la brecha sobre la ley y lo que ocurre realmente en el tema de la migración. Es urgente, dijo, atender no sólo el retorno administrativo, sino también en lo social, cultural y humano, porque el trato exigido a Estados Unidos en favor de las y los connacionales y personas migrantes de origen centroamericano debe ser norma en el territorio nacional de forma generalizada y con pleno respeto a los derechos humanos.

En su oportunidad Luis Wertman, presidente del Consejo Ciudadano de la Ciudad de México y coautor del libro, manifestó que el tema migrante no es prioridad de gobiernos ni de funcionarios; tampoco lo es de presupuestos o recursos sino de políticas solidarias, de dignidad humana y de respeto a los derechos humanos.

Eunice Rendón Cárdenas, coordinadora de Agenda Migrante y coautora del libro, enfatizó que en México el tema no es nuevo y hoy la presidencia estadounidense lo pone en la agenda pública actual derivado de la agresiva política de deportación a personas migrantes. Refirió que esta obra destaca el modelo de retorno aplicado en México, que no es empático con las personas ni atiende casos en lo particular sino de forma generalizada, lo que no contribuye a atender adecuadamente dicha problemática.

Por su parte, el padre Alejandro Solalinde, director del albergue para migrantes Hermanos en el Camino, se congratuló de este libro porque pone atención en un tema fundamental que enfrentan las personas: la migración.

Ana Laura López, representante de la organización Deportados Unidos por la Lucha, quien es una persona migrante en retorno a México, exhortó a la sociedad para que integren acciones ciudadanas, y a las autoridades para que desarrollen y pongan en marcha políticas públicas de acompañamiento, orientación y apoyo para que la personas migrantes puedan reinsertarse al llegar a nuestro país. D

Modera presidenta de la CDHDF conferencia magistral sobre el caso Atenco

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se encuentra ante la oportunidad histórica de establecer la obligación de investigar a los perpetradores directos de casos de tortura, así como a sus superiores jerárquicos y funcionarios con responsabilidad de mando o en una situación de complicidad o aquiescencia.



Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

Así lo señaló Claudia Martin, especialista en Derecho Internacional y Protección Internacional de los Derechos Humanos, al dictar la conferencia magistral Los desafíos de investigar y sancionar la tortura; la responsabilidad del superior en la perpetración de este delito a propósito del caso Atenco, ante servidoras y servidores públicos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

La abogada docente en la American University Washington College of Law dijo que la investigación de perpetradores directos es fundamental para la satisfacción de la víctima, pero no es suficiente en tanto que no se logre el cambio de conducta de todos los participantes que no son responsabilizados penal, disciplinaria o civilmente en el grado que les corresponda.

La también coordinadora de la Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de esa universidad se refirió así al caso formalmente llamado Mariana Selvas Gómez y otras *vs.* el Estado mexicano, que investiga el uso de la violencia sexual por integrantes de las fuerzas de seguridad durante los operativos realizados los días 3 y 4 de mayo de 2006 en Texcoco y San Salvador Atenco.

"Los peticionarios quisieron argumentar y llevar a la Corte IDH a explorar sobre la responsabilidad en casos de tortura, de los mandos superiores de los perpetradores materiales, dada la ausencia y/o las fallas del sistema jurisdiccional mexicano para esclarecer las responsabilidades de la cadena de mando, tratándose de hechos ocurridos en un operativo policial o planeado y supervisado por altos mandos, tanto a nivel estatal como federal", explicó.

"La oportunidad histórica de la Corte en este caso está en establecer, utilizando la Convención Interamericana contra la Tortura a la luz de las interpretaciones del Comité respectivo, que cuando en caso de tortura, dada la naturaleza del crimen y de la gravedad del delito, la obligación de investigar no se restringe a los perpetradores directos, sino también a aquellos que se encuentren en una situación de superioridad jerárquica, responsabilidad de mando o en una situación de complicidad o aquiescencia", sostuvo.

Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la CDHDF, agradeció a Claudia Martin por compartir su experiencia y argumentos en este y otros casos en los que participa ante la Corte IDH con personal de este organismo.

Desde 2003 la CDHDF y la American University colaboran estrechamente en materia de formación profesional en derechos humanos a través de un convenio interinstitucional que permite la participación de servidores públicos en el Programa de Estudios Avanzados en Derechos Humanos y Derecho Internacional que cada año se realiza en la ciudad de Washington, D. C., y el cual hasta la fecha han cursado 45 personas de 11 diferentes áreas y órganos de apoyo de esta Comisión. D

Presidirá la CDHDF la Secretaría Técnica del Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México



Fotografía: Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México.

En el marco del Día internacional de la lengua materna que se conmemoró el 21 de febrero, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se sumó a los esfuerzos para promover la preservación de las lenguas nacionales que forman parte de nuestra identidad.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura –en el marco de acción de la Agenda 2030– este año tiene como lema "Preservar la diversidad lingüística y promover el plurilingüismo para apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible", con el propósito de fomentar el pleno respeto hacia el uso de la lengua materna en la enseñanza, el aprendizaje, la promoción y la preservación de la diversidad lingüística para impulsar el desarrollo sostenible.

En nuestro país, el artículo 4º de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas reconoce 69 lenguas indígenas, al otorgarles la misma validez que al español como lenguas nacionales por su origen histórico.

La Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que en la Ciudad de México, de las 785 000 personas que se autoadscriben como indígenas sólo 129 000 hablan alguna lengua indígena, entre ellas náhuatl, mixteco, otomí, mazateco, zapoteco y mazahua, un indicador de que cada vez son más las personas indígenas que por el estigma social y las barreras sociales y culturales optan por dejar de hablar sus lenguas.

A nivel local, un gran avance en la Constitución Política de la Ciudad de México es el reconocimiento de su composición pluricultural, plurilingüe y pluriétnica sustentada en sus pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, y del derecho de éstos a recibir educación bilingüe en su lengua originaria y en español con perspectiva intercultural, establecer medios de comunicación en sus lenguas y acceder a la justicia en esta ciudad en sus lenguas, por lo que tendrán el derecho a ser asistidos en todo momento por intérpretes, entre otros derechos establecidos en los artículos 57, 58 y 59 constitucionales para preservar sus lenguas.

En tal sentido, la participación de instancias locales y nacionales en el Movimiento Nacional por la Diversidad Cultural de México (MNDCM) tiene gran relevancia para el impulso de estrategias y acciones encaminadas a generar medidas para el reconocimiento y la difusión de la diversidad cultural, visibilizar la importancia de la interculturalidad y su inclusión, así como fomentar el compromiso institucional con la promoción de la diversidad cultural.

Cabe destacar que durante el periodo 2018-2020 la CDHDF presidirá la Secretaría Técnica del MNDCM, espacio de vinculación interinstitucional para dar a conocer los derechos culturales desde y por la diversidad. Asimismo, este organismo se suma a la celebración nacional de nuestra diversidad lingüística bajo el lema "México multilingüe, 69 lenguas nacionales, patrimonio que nos une".

Al respecto, la CDHDF hace un llamado para que las autoridades promuevan políticas públicas encaminadas a la protección, respeto y garantía de los derechos de las personas pertenecientes a pueblos, barrios originarios y comunidades indígenas para evitar que la discriminación cultural contribuya a la extinción de las lenguas indígenas. D

Dan a conocer nuevos nombramientos en la CDHDF

Nashieli Ramírez Hernández, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), nombró a Iván García Gárate como segundo visitador general. Asimismo, reconoció el compromiso desempeñado por Ana Karina Ascencio Aguirre, quien deja la Dirección de Quejas y Orientación, y en su lugar designó a Nuriney Mendoza Aguilar. De igual forma, agradeció el trabajo de María José López Lugo en la Dirección Ejecutiva de Seguimiento y dio la bienvenida en este cargo a Carolina Pimentel González.

También nombró a Zamir Andrés Fajardo Morales como titular de la Tercera Visitaduría General, mientras que José Tapia Pérez encabezará la Dirección Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos. La presidenta de la Comisión reconoció y agradeció la labor desempeñada en la Tercera Visitaduría y en la Dirección Ejecutiva de Educación a Cecilia Santiago Loredo y Rosío Arroyo Casanova, respectivamente, quienes dejaron dichos cargos.

En la Secretaría Particular César Arenas Valdez sustituirá a Zaira Wendoly Ortiz Cordero, a quien también reconoció su compromiso en el trabajo emprendido.

Iván García Gárate es licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana (UIA) y licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); y también realizó estudios de maestría en Estudios Políticos y Sociales. Ha sido consultor para organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas de análisis legislativo y jurisprudencial en materia de derechos humanos.

Por su parte, Nuriney Mendoza Aguilar es licenciada en Derecho por la UNAM. De 2007 a 2010 laboró en la CDHDF como visitadora adjunta auxiliar de orientación; y trabajó en la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

Carolina Pimentel González es licenciada en Derecho por la Universidad Panamericana y tiene maestría en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad Degli Studi di Roma, La Sapienza. Fue analista en la CDHDF y colaboró en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y en Guatemala.

Zamir Fajardo Morales es maestro en Derecho por la UNAM y maestro en Derecho Procesal Constitucional por el Centro de Estudios de Actualización en Derecho. Cuenta con estudios en administración pública y ha laborado en diversos espacios del sector judicial y de la administración pública en México.

Zamir Fajardo Morales.



Nuriney Mendoza Aguilar.



Fotografías: Archivo/CDHDF.

Por su parte, José Tapia Pérez es licenciado en Sociología por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), unidad Azcapotzalco; y maestro en Política Criminal por la UNAM. Cuenta con estudios de derecho constitucional y en derechos humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha, campus Toledo, en conjunto con la CNDH. Es integrante titular del Servicio Profesional en Derechos Humanos de la CDHDF desde julio de 2009 y ha sido capacitador en esta institución donde ha impartido diversos cursos, talleres y seminarios.

En tanto, César Arenas Valdez es licenciado en Derecho y maestro en Economía por la UNAM. Se desempeñó como subsecretario de Inclusión y Bienestar Social en la Secretaría de Desarrollo Social de Morelos, además de haber sido asesor legislativo a nivel local y federal.

Por su parte, Christopher Arpaur Pastrana Cortés, quien fue designado como director de Asuntos Jurídicos, es licenciado en Derecho y especialista en derecho penal por la UNAM, y tiene estudios de maestría en Derecho por esta casa de estudios. D


Carolina Pimentel González.

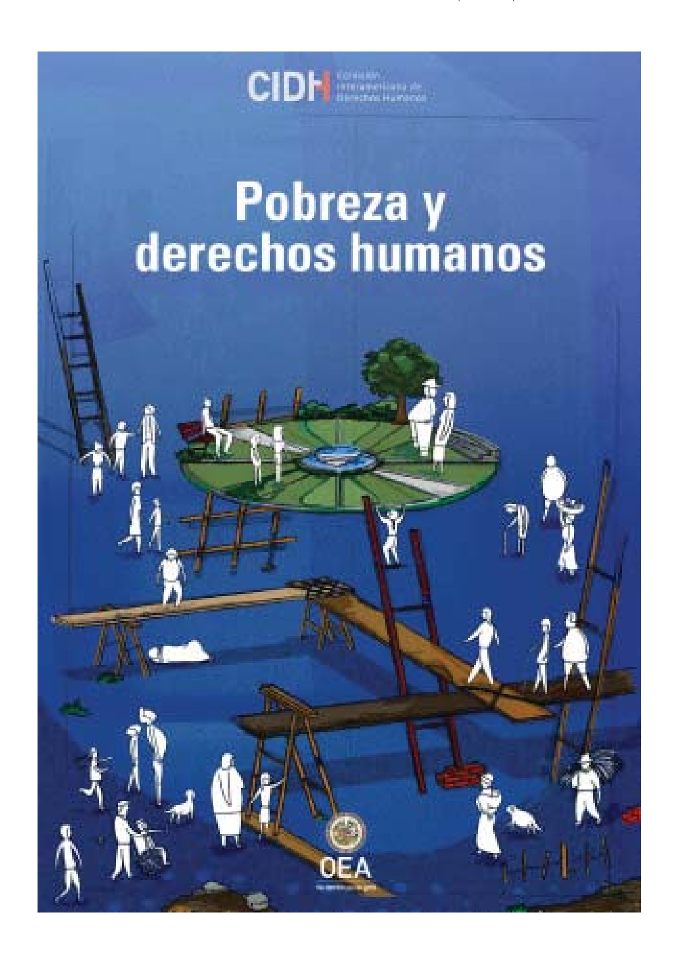

Iván García Gárate.


César Arenas Valdez.


José Tapia Pérez.

Publica CIDH informe sobre pobreza y derechos humanos

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó el *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*,[1] el cual se elaboró considerando las observaciones de organizaciones de la sociedad civil, diversos Estados de la región, entre ellos México,[2] e información recopilada en audiencias temáticas, consultas de expertos y diversas visitas a países miembros del sistema interamericano de derechos humanos (SIDH).



El tema resulta de especial relevancia debido a que, de acuerdo con el Banco Mundial, aproximadamente un cuarto de la población de América Latina y el Caribe vive con menos de cuatro dólares al día,[3] lo que la coloca como la región más desigual del mundo. Esto, en contraste con los parámetros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, revela una tendencia actual de estancamiento en los esfuerzos por la reducción de la pobreza en la región.[4]

Dentro del sistema interamericano, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) establece como uno de los propósitos de dicha organización el promover el desarrollo económico, social y cultural de los Estados miembros y, en consecuencia, erradicar la pobreza como parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia. La pobreza debe considerarse como un problema estructural que requiere de la acción continua e integral por parte de los Estados para generar estrategias efectivas que busquen cumplir sus obligaciones internacionales y erradicar la pobreza en tanto que ésta afecta seriamente la institucionalidad democrática, hace ilusoria la verdadera participación ciudadana y obstaculiza el disfrute efectivo de los derechos humanos. Lo anterior aunado a la exclusión, discriminación y desventajas que sufren las personas en situación de pobreza, a través de normas y prácticas que las criminalizan y estigmatizan.

Si bien el tema de la pobreza y su relación con los derechos humanos ya habían sido abordados por la CIDH en informes temáticos de diversos países,[5] el informe en comento representa la primera ocasión en que se aborda el problema de la pobreza a nivel regional. El documento busca desarrollar un marco normativo con estándares claros de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos que visibilice la responsabilidad internacional de los Estados frente a su población que se encuentra en situación de pobreza y pobreza extrema, y que en consecuencia sean reconocidas las afectaciones a los derechos humanos, así como los desafíos centrales para los Estados.

Con base en la información presentada por la CIDH resulta fundamental entender la pobreza como un problema de derechos humanos que no implica únicamente una carencia económica, sino que es una situación multidimensional[6] que necesita reconocer a las personas y a las colectividades que viven en dicha condición como titulares de derechos humanos y no como personas "receptoras, pasivas de ayuda o sujetos de beneficencia".[7]

Históricamente los Estados han omitido garantizar que estas personas tengan la posibilidad de ejercer y gozar plenamente y en igualdad de condiciones de sus derechos humanos; por el contrario, se ha optado por políticas sociales que han fomentado las desigualdades estructurales y sistémicas de orden social, político, económico y cultural que a menudo profundizan aún más la pobreza.[8]

A través del informe la CIDH busca contribuir a los esfuerzos para reducir y erradicar la pobreza en el

continente americano, impulsando que los Estados mejoren y fortalezcan su legislación, políticas y acciones. Para tal efecto su contenido se basa en tres ejes centrales: *a)* la importancia de abordar el problema de la pobreza a partir de un enfoque de derechos humanos; *b)* la necesidad de informar y difundir los estándares del SIDH relacionados con tal temática, y *c)* la relevancia de hacer visible la situación de desventaja en el ejercicio de los derechos humanos.

También resalta los obstáculos que deben enfrentar las personas o grupos de personas que viven en situación de pobreza, los cuales afectan gravemente sus condiciones de trabajo, vida y salud, así como el ejercicio pleno de sus derechos humanos. Esta situación se ve agravada cuando se trata de grupos históricamente discriminados como mujeres, niños y niñas, personas indígenas, poblaciones afrodescendientes, personas migrantes, población que vive en reclusión, personas con discapacidad, población LGBTTTI y personas mayores.

Por lo anterior el informe concluye con una serie de recomendaciones dirigidas a los Estados, las cuales deben ser adoptadas para alcanzar la erradicación de la pobreza y la pobreza extrema en la región. Tales recomendaciones versaron principalmente sobre igualdad y no discriminación, realización progresiva y no regresividad de los derechos humanos, acceso a la justicia, rendición de cuentas, participación democrática, derecho a la información y libertad de expresión; e incluyó de manera transversal en cada uno de esos temas una serie de recomendaciones específicas respecto de personas o grupos de personas en situación de vulnerabilidad o históricamente discriminados, en seguimiento de las obligaciones reforzadas que tienen los Estados frente a estas personas y sus derechos.

Es por lo anterior que el informe de la CIDH debe ser visto como un paso importante del sistema interamericano para afrontar la situación de pobreza y pobreza extrema en el continente; es un avance dirigido a abordar la problemática relacionada con los derechos humanos y visibilizar la responsabilidad de los Estados para garantizar que los derechos de las personas que viven en esa situación sean debidamente respetados y protegidos, sobre todo ante su persistencia a nivel regional, lo que se traduce en graves obstáculos para el goce efectivo de los derechos humanos en condiciones de igualdad en los países integrantes de la OEA. D

NOTAS

1 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, 2017, disponible en <http://bit.ly/2AB3yR5>, página consultada el 5 de febrero de 2018.

2 Observaciones de México al informe preliminar sobre pobreza y pobreza extrema en las Américas, 22 de febrero de 2017.

3 Banco Mundial, *Poverty and Inequality and Monitoring Latin America and Caribbean. A Slowdown in Social Gains*, abril de 2016, disponible en <http://bit.ly/2FjPtfG>, página consultada el 5 de febrero de 2018.

4 Organización de las Naciones Unidas, *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*, Nueva York, ONU, 2015, disponible en <http://bit.ly/1M04K2g>, página consultada el 5 de febrero de 2018.

5 Por ejemplo *véase* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay*, 9 marzo de 2001.

6 Resulta importante mencionar que México es uno de los países de la región que ha adoptado un sistema de medición multidimensional de la pobreza, línea que fue adoptada, según información recopilada por la CIDH, por otros Estados de la región como Uruguay. *Véase* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, *op. cit.*, p. 40, párr. 84.

7 *Ibidem*, párr. 9.

8 Organización de las Naciones Unidas, *Proyecto final de los Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, presentado por la relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona*, A/HRC/21/39, 18 de julio de 2012, párr. 5.

Presenta CIDH informe sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes

Durante su 161 periodo de sesiones, el 27 de febrero de 2018, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentó su informe *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*,[1] documento que versa sobre la obligación de los Estados del continente americano de garantizar los derechos de todos los niños, las niñas y las y los adolescentes a través de instituciones, estructuras y modelos operativos que efectivamente implementen y defiendan los derechos ya reconocidos en la legislación; es decir que transformen las realidades de niñas, niños y adolescentes en América.

El punto de partida es un cambio de paradigma que reconozca a las niñas y los niños como sujetos titulares de derechos con una protección reforzada, especial y adaptada a su condición de personas en crecimiento y desarrollo, dejando atrás el modelo de protección tutelar.

Al respecto, la CIDH enfatiza que los Estados deben adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas para asegurar el disfrute y ejercicio efectivo de los derechos de la niñez, sin discriminación y en igualdad de condiciones, por ejemplo a través de la construcción de sistemas nacionales de protección. Éstos son entendidos como el conjunto de modelos operativos, políticas públicas, programas, servicios, estructuras, mecanismos institucionales, sistemas de acopio de datos y análisis de información, y recursos humanos y económicos, así como protocolos y estándares de actuación para la efectiva aplicación de las leyes que reconocen los derechos de la niñez.

Si bien la CIDH reconoce que no existe un modelo único de sistemas nacionales de protección, refiere que todos deben contar con medidas de protección, defensa, exigibilidad y restitución de derechos en caso de violaciones a éstos. En tal sentido, el informe proporciona un marco para la construcción de los sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez en los Estados de la región desde tres dimensiones: normativa, programática e institucional. También señala que los Estados requieren de

> una estructura organizativa y operativa adaptada a las obligaciones derivadas de la Convención de los Derechos del Niño (CDN), así como una nueva institucionalidad basada en un modelo sistémico, además de principios y estándares de funcionamiento adaptados a la CDN, nuevos métodos de trabajo, y mejores mecanismos de gestión.[2]



Por lo tanto, la CIDH recomienda que los Estados adopten una política pública nacional como instrumento sistémico e integral de planificación estratégica. La efectividad de esta política requiere que sea adoptada al más alto nivel, preferentemente en rango de ley, y que prevea la participación y coordinación interinstitucional e intersectorial. Además, debe desarrollarse a partir de mecanismos amplios de consulta con la sociedad y los propios niños, niñas y adolescentes; así como de información completa, confiable y desglosada. También deben realizarse las previsiones financieras necesarias, y monitorear continuamente su implementación. A su vez, se requiere de un subsistema de protección frente a la violencia, el abuso, la explotación y la negligencia, lo cual conlleva la existencia de juzgados especializados en niñez, defensorías especializadas y órganos administrativos de protección de derechos.

Aunado a lo anterior, en el informe la CIDH identifica los principales retos y desafíos para el cumplimiento de los

derechos de las niñas, los niños y las y los adolescentes en la región, tales como la brecha entre el reconocimiento jurídico de los derechos de la niñez y la realidad que viven; y los retos en la puesta en marcha y operatividad de los sistemas nacionales de protección relacionados con la falta de voluntad política, la permanencia de institucionalidad tutelar y asistencialista, la falta de especialización y la asignación insuficiente de recursos.

Finalmente, la Comisión realiza recomendaciones específicas a los Estados americanos para que fortalezcan sus sistemas nacionales de protección de los derechos de la niñez, sobre todo ante la debilidad de los sistemas de protección locales, para que la descentralización no sea un obstáculo para la protección de tales derechos. Las recomendaciones versan sobre la adecuación legislativa y la armonización en los estados federales; los principios fundamentales que deben regir la creación y el funcionamiento de los sistemas antes referidos; las directrices de la política nacional para la niñez y su vinculación con el resto de las políticas nacionales; la institucionalidad específica y especializada en niñez; el subsistema de protección frente a la violencia, el abuso, la explotación, la negligencia y el abandono; los sistemas de recopilación y análisis de datos; el análisis del impacto de leyes, políticas y decisiones administrativas; los sistemas de monitoreo y evaluación; la participación de la sociedad civil y de las niñas, los niños y las y los adolescentes en las estructuras institucionales; los aspectos económicos; el acceso a la justicia para las niñas, los niños y las y los adolescentes; las estructuras comunitarias de promoción y protección a sus derechos; y la prestación de servicios por entidades privadas. D

NOTAS

1 Para información *in extenso véase* Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*, 2017, disponible en <http://bit.ly/2FeUpTk>, página consultada el 2 de marzo de 2018.

2 *Ibidem*, párr. 526.





CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) realiza la publicación de obras especializadas en la materia, ya sea de manera impresa o electrónica, sin perseguir fines de lucro, por lo que convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada, a presentar artículos inéditos para su publicación en *métodhos.* Revista electrónica de investigación aplicada en derechos humanos, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

BASES

PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"
Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

SEGUNDA. "Temas generales"
Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos; por ejemplo, género, políticas públicas, discriminación, grupos en situación de vulnerabilidad, migración, medio ambiente, educación, indicadores o cualquier otro tema.

TERCERA. "Criterios de selección"
Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

CUARTA. "Requistos de presentación de artículos"
Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *métodhos*.

QUINTA. "Presentación de artículos"
Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: revistametodhos@cdhdf.org.mx. El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *métodhos.*

SEXTA. "Plazo de presentación"
Los artículos se reciben durante todo el año. Los artículos que se reciban por lo menos un mes antes del cierre de cada edición, y cuyas dos dictaminaciones sean positivas, formarán parte del número próximo inmediato.

SÉPTIMA. "Selección de artículos"
Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

OCTAVA. "Propiedad intelectual"
El envío del artículo por parte de las y los autores, para su dictaminación, implica el otorgamiento de la licencia no exclusiva a favor de la CDHDF, por un plazo de cinco años, para la publicación y la difusión de la obra.

*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *métodhos*, consulte la página web http://revistametodhos.cdhdf.org.mx y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, ext. 2208, o escriba al correo electrónico revistametodhos@cdhdf.org.mx

CLASE
Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades





Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede
Av. Universidad 1449,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

Sur
Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del Sur,
del. Xochimilco,
16050 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1755

Benita Galeana
Campesinos 398,
col. Santa Isabel Industrial,
del. Iztapalapa,
09820 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1754

Biblioteca Norma Corona Sapién
Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla,
del. Álvaro Obregón,
01030 México, D. F.
Tel.: 5229 5600 ext.: 1833

CDHDF

/CDHDF

@CDHDF